

**Konzertierte Aktion und Gewerkschaftspolitik
in der Bundesrepublik Deutschland**

Michael Zink

1975
—

Konzertierte Aktion und Gewerkschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doctor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt von

Michael Zink

1975



Referent: Prof. Dr. Kurt Sontheimer

Korreferent: Prof. Dr. Uta Gruber

Tag der mündlichen Prüfung: 26. Februar 1975

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorwort	1
1 Die Gewerkschaften im Wirtschafts- und Gesellschafts- system der Bundesrepublik Deutschland	4
1.1 Stellung und Aufgaben der Gewerkschaften aus ge- werkschaftsexterner Sicht	4
1.1.1 Die verfassungsrechtliche Stellung der Gewerkschaften	4
1.1.2 Das Öffentlichkeitsbild der Gewerkschaften	10
1.1.3 Die gesellschaftlich anerkannten Aufgaben der Gewerkschaften	14
1.2 Die Rolle der Gewerkschaften aus gewerkschafts- interner Sicht	20
1.2.1 Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses seit dem Münchner Kongreß des DGB	20
1.2.2 Das Demokratieverständnis der Gewerkschaf- ten	24
1.2.2.1 Der gewerkschaftliche Demokratie- begriff	24
1.2.2.2 Das Verhältnis zum System der par- lamentarisch-repräsentativen Demo- kratie	28
1.2.2.3 Die Sozialrepräsentanz der Gewerk- schaften	29
1.2.2.3.1 Legitimation durch In- teressenvertretung	29
1.2.2.3.2 Legitimation durch öf- fentliche Funktionen	33
1.2.2.3.3 Legitimation durch demo- kratische Organisations- form	36
1.2.3 Das Selbstverständnis der Gewerkschaften	39

II

1.2.3.1	Das gewerkschaftliche Gesellschaftsbild	39
1.2.3.1.1	Das antagonistische Gesellschaftsbild	41
1.2.3.1.2	Das pluralistische Gesellschaftsbild	43
1.2.3.2	Die Funktionen der Gewerkschaften	45
1.2.3.2.1	Die Schutzfunktion der Gewerkschaften	45
1.2.3.2.2	Die Gestaltungsfunktion der Gewerkschaften	49
1.2.3.3	Die Gewerkschaften in der Gesellschaft	52
1.2.3.3.1	Unabhängigkeit und Neutralität der Gewerkschaften	52
1.2.3.3.2	Das Verhältnis der Gewerkschaften zu den politischen Parteien	57
1.2.3.3.3	Das gewerkschaftliche Verhältnis zu Parlament, Regierung und Staat	65
2	Die Theorie der Konzertierten Aktion in der Bundesrepublik	74
2.1	Zur Vorgeschichte der Konzertierten Aktion	74
2.1.1	Politischer und konjunktureller Hintergrund der Konzertierten Aktion	74
2.1.2	Verankerung der Konzertierten Aktion im Stabilitätsgesetz	78
2.1.3	Definitorische Probleme der Konzertierten Aktion	81
2.2	Konzeptionen der Konzertierten Aktion	86
2.2.1	Die Sachverständigenratskonzeption	86
2.2.2	Die Schiller-Konzeption	92

III

2.2.2.1	Gesellschaftstheoretische Grundlagen	92
2.2.2.2	Einkommenspolitik als Mittel der Konjunkturpolitik	95
2.2.2.3	Institutionalisierung der Konzentrierten Aktion	97
2.2.2.4	Politik der zweideutigen Definitionen	99
2.2.3	Die Vorstellungen der Gewerkschaften zur Konzentrierten Aktion	104
2.2.3.1	Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung durch Konzentrierte Aktion	104
2.2.3.2	Positionsverbesserung im Verteilungskampf	107
2.2.3.3	Politische Motive der Teilnahme	112
2.2.4	Die Meinung der Unternehmerseite zur Konzentrierten Aktion	114
2.2.4.1	Stabilisierung der Lohnkosten	114
2.2.4.2	Konzentrierte Aktion als konjunkturpolitisches Instrument	117
3	Die Praxis der Konzentrierten Aktion	119
3.1	Das Mittel der Teilnehmerauswahl	119
3.2	Themen der Konzentrierten Aktion	126
3.3	Das Mittel der Gesprächsführung	129
3.4	Die Politik der Communiqués	135
3.5	Das Mittel der unverbindlichen Versprechungen	138
3.6	Die Funktion der Orientierungsdaten in der Konzentrierten Aktion	143
3.6.1	Orientierungsdaten als Mittel der moralischen Suasion	143
3.6.2	Psychologische Wirkungen der Orientierungsdaten	150

IV

3.6.3	Probleme und Gefahren der Orientierungsdaten	156
4	Externe Kritik an Theorie und Praxis der Konzertierten Aktion	162
4.1	Verfassungs- und ordnungspolitische Kritik	162
4.2	Funktionale Kritik	170
4.3	Neomarxistische Kritik	174
5	Das Verhalten der Gewerkschaften in der Konzertierten Aktion	178
5.1	Die Phase der positiven Mitarbeit	178
5.1.1	Das Verhältnis der Gewerkschaft zur Regierung	178
5.1.2	Beurteilung der Konzertierten Aktion seitens der Gewerkschaften	181
5.1.3	Das gewerkschaftliche Verhalten bei den Gesprächen der Konzertierten Aktion	185
5.1.4	Die Lohnpolitik der Gewerkschaften	192
5.1.5	Die politischen Aktivitäten der Gewerkschaften	198
5.2	Die Phase der kritischen Teilnahme	201
5.2.1	Die Auswirkungen der Septemberstreiks auf das gewerkschaftliche Verhalten	201
5.2.2	Kritik aus den eigenen Reihen an der Konzertierten Aktion	207
5.2.3	Veränderte Beurteilung der Konzertierten Aktion durch die Teilnehmer	210
5.2.4	Gewerkschaften zwischen Mitgliederauftrag und Regierungsloyalität	214
6	Funktionen der Konzertierten Aktion	219
6.1	Wirtschaftspolitische Funktionen der Konzertierten Aktion	219

6.1.1	Konjunkturpolitik durch primäre Einkommenspolitik	219
6.1.2	Reduzierung der Streikgefahr durch soziale Befriedung	222
6.1.3	Freiwilliger Einkommensverzicht durch "Sachzwang" und "kollektive Vernunft"	226
6.2	Politische Funktionen der Konzertierten Aktion	229
6.2.1	Konsolidierung der Regierung durch wirtschaftliche Stabilität	229
6.2.2	Publizitätswirkungen der Konzertierten Aktion	232
6.2.3	Politische Bindung der Verbände	235
7	Wirkungen der Konzertierten Aktion auf das gewerkschaftliche Selbstverständnis	239
7.1	Autonomieeinengung	240
7.2	Verstärkte Integration	241
7.3	Lohnpolitische Wirkungen	244
7.4	Funktionswandel der Gewerkschaften	248
	Literaturverzeichnis	252
	Abkürzungsverzeichnis	269



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551910_0056

V O R W O R T

Die vorliegende Arbeit verfolgt zwei Ziele. Einmal soll die 1967 in die politische Praxis der Bundesrepublik Deutschland eingeführte Konzertierte Aktion hinsichtlich ihrer Funktion als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Instrument der Regierung untersucht werden, zum anderen soll das Verhalten der Gewerkschaften unter dem Einfluß der Konzertierten Aktion im weiteren Sinn beobachtet werden.

Um das Verhalten der Gewerkschaften beurteilen bzw. eine eventuell eingetretene Veränderung darin konstatieren zu können, ist es notwendig, zuerst das gewerkschaftliche Selbstverständnis sowie ihre Stellung und anerkannte Funktion im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem darzustellen. Sodann soll die Konzeption der Konzertierten Aktion theoretisch dargelegt werden, wie sie von der Regierung entwickelt wurde. Zugleich werden auch die Vorstellungen und Erwartungen der wichtigsten Teilnehmergruppen zu dieser Veranstaltung aufgezeigt.

Die Untersuchung der Konzertierten Aktion in der Praxis soll verdeutlichen, in welcher Weise das von der Regierung neu geschaffene wirtschaftspolitische Instrument eingesetzt wurde und welche Intentionen im einzelnen damit verbunden waren. Breiten Raum nimmt die Schilderung des gewerkschaftlichen Verhaltens während der Zeit der Konzertierten Aktion ein, da hieraus die Wirkungen dieses Instruments auf das Selbstverständnis der Gewerkschaften abgeleitet werden sollen und die einzelnen Funktionen der Konzertierten Aktion (KA) verdeutlicht werden können.

Der Berichtsraum der Untersuchung erstreckt sich im großen und ganzen vom Zeitpunkt der Installierung der KA bis zum Ausscheiden Minister Schillers aus der Regierung Brandt/

Scheel im September 1972. Die KA wird also nur bis einschließlich ihrer 25. Sitzung im Juni 1972 untersucht. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, daß die KA von Schiller als wirtschaftspolitisches Instrument eingesetzt und nach seinen Vorstellungen ausgestaltet und verwendet wurde. Seine Amtsnachfolger setzten die Gesprächsrunde zwar bis zum heutigen Tag fort, versuchten aber nicht, sie als politisches Instrument zu gebrauchen, da sie dieser Einrichtung kaum praktischen Wert beimaßen.¹⁾ Lediglich die Furcht, mit der Abschaffung der KA eine unpopuläre Maßnahme zu treffen, bewog sie dazu, die Gespräche mit den Vertretern der großen gesellschaftlichen Gruppen in unregelmäßigen Abständen weiterzuführen. Da auch die Verbände seit diesem Zeitpunkt die KA illusionslos als ineffizient und überflüssig betrachten, erscheint die Beschränkung der Untersuchung auf den angegebenen Zeitraum berechtigt und sinnvoll.

Die vorliegende Arbeit analysiert ferner das Verhalten der Gewerkschaften unter dem Einfluß der Konzertierten Aktion. Allerdings existiert in der Bundesrepublik nicht nur eine einzige einheitliche Gewerkschaftsbewegung, sondern neben den im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) zusammengeschlossenen 16 Einzelgewerkschaften erheben noch andere Gruppen wie z.B. die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG), die Gewerkschaft der Polizei oder der Christliche Gewerkschaftsbund den Anspruch der gewerkschaftlichen Vertretung der Arbeitnehmer. Im DGB sind jedoch ca. 80 % aller gewerkschaftlich Organisierten vertreten, sodaß es aus Gründen der Praktikabilität geboten erscheint, bei der Untersuchung allein auf den DGB zu rekurrieren. Indes spricht nicht nur die hohe Zahl der Mitglieder für diese Methode, sondern auch die Tatsache, daß allein der DGB mit seinen Einzelgewerkschaft-

1) Vgl. o.V., Schlechter als von Schlecht, in: Wirtschaftswoche 1974, H. 28, S. 18

ten einen wichtigen Faktor im wirtschaftlichen und politischen Bereich der BRD darstellt, während es den anderen Gewerkschaften nicht gelungen ist, größere gesellschaftliche Bedeutung zu erlangen. Deshalb sind in dieser Arbeit mit dem Wort "Gewerkschaften" immer nur die DGB-Gewerkschaften gemeint.

Allerdings ergibt sich auch hier die Schwierigkeit, gesicherte Aussagen über das Verhalten, die Politik oder das Selbstverständnis der DGB-Gewerkschaften zu machen, da es sich beim DGB um eine Dachorganisation mit einer relativ schwachen Position gegenüber den Einzelgewerkschaften handelt. Diese wiederum besitzen kein einheitliches Selbstverständnis, sondern gehören verschiedenen Gruppen an, die eine zumindest in Teilbereichen konträre Politik verfolgen. Der DGB selbst versucht mit seiner Politik einen Modus des Ausgleichs zwischen den divergierenden Positionen einzunehmen. Dadurch läßt sich für ihn kein einheitliches Selbstverständnis ermitteln, was generelle Aussagen über den DGB sehr erschwert.

Aus diesem Grund sowie aus Mangel an geeigneten Quellen müssen auch die Aussagen und das Verhalten der Einzelgewerkschaften herangezogen werden. Da im Rahmen dieser Arbeit unmöglich alle Einzelgewerkschaften untersucht werden können, ergibt sich somit das Problem der Auswahl. Hierbei wird jeweils nach dem Prinzip der größtmöglichen Repräsentation verfahren, d.h. es wird jeweils untersucht, ob die Stellung und der Einfluß der Einzelgewerkschaft es erlauben, ihre Aussagen zu generalisieren und als für den DGB oder die Gewerkschaften repräsentativ zu betrachten und zur Untermauerung aufgestellter Thesen zu verwenden. Auf diese Weise soll erreicht werden, daß aufgrund von vielen Einzelfakten und -meinungen insgesamt generelle Aussagen gefunden werden, die - unter dem Nachteil der Verallgemeinerung und Vergrößerung - als repräsentativ für die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland gelten können.

1 Die Gewerkschaften im Wirtschafts- und Gesellschafts-
system der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Stellung und Aufgaben der Gewerkschaften aus gewerk-
schaftsexterner Sicht

1.1.1 Die verfassungsrechtliche Stellung der Gewerkschaften

Nach heute vorherrschender Rechtsauffassung leitet sich die verfassungsmäßige Garantie der Gewerkschaften in der Bundesrepublik aus Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes ab. Die darin definierte Koalitionsfreiheit stellt ein Doppelgrundrecht¹⁾ dar, weil dadurch nicht nur das Recht einzelner Personen garantiert wird, sich zur Wahrung und Förderung ihrer Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zusammenzuschließen, sondern darin auch das Bestandsrecht der durch solche Zusammenschlüsse entstandenen Verbände begründet ist. Diese werden dadurch gegen Übergriffe des Staates, anderer Koalitionen und Dritter geschützt.

"Der Bestand der Gewerkschaften als freigebildete körper-schaftliche Vereinigungen ist somit verfassungsrechtlich gewährleistet."2)

"Weder durch Verwaltungsmaßnahmen noch durch einfache Ge-setze kann daher die Bildung einer Gewerkschaft von ei-ner Genehmigung abhängig gemacht, eine Gewerkschaft auf-gelöst oder unterdrückt oder in ihren Bestand eingegrif-fen werden."3)

Während die aus Art. 9 Abs. 3 abgeleitete Bestandsgarantie

1) Vgl. Weber, W., Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, Berlin 1965, S. 11

2) Galperin, H., Die Stellung der Gewerkschaften im Staats-gefüge, Düsseldorf 1970, S. 9

3) Ebenda

unumstritten ist, sind die Meinungen, ob daraus auch eine Funktionsgarantie der Gewerkschaften gefolgert werden kann, geteilt. Während W. Weber z.B. der Ansicht ist, daß die Tarifautonomie durch das Grundgesetz nicht eigens abgesichert sei¹⁾, und das Bundesverfassungsgericht in ähnlicher Weise argumentiert²⁾, sieht Galperin auch die Funktionsgarantie als durch das GG gewährleistet an, wenn er feststellt, besagter Artikel würde "sowohl das Recht der Kollektive, ihren Bestand zu wahren, als auch ihr weiteres Recht, sich zur Erfüllung der ihnen gestellten Aufgaben ungehindert zu betätigen"³⁾, umfassen.

Allerdings unterliegen die Gewerkschaften nach Galperin in ihrem Handeln folgenden rechtlichen Beschränkungen:⁴⁾

- Die grundgesetzlich garantierte Koalitionsfreiheit muß sich innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung bewegen. Überschreiten die Gewerkschaften in der Ausübung ihrer - inhaltlich letztlich von ihnen selbst bestimmten - Aufgaben diesen Rahmen, so ist der Staat berechtigt und verpflichtet, sie in diese verfassungsmäßigen Grenzen zu verweisen, ohne dabei allerdings den Wesensgehalt der Koalitionsfreiheit einzuschränken.
- Die Gewerkschaften dürfen sich aus ihrer rechtlichen Stellung heraus nicht sozialinadäquat verhalten, da sie nicht nur partikuläre Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat durchzusetzen haben, sondern durch

1) Vgl. Weber, W., a.a.O., S. 7 ff.
siehe auch: ders., Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, in: Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle, Göttingen 1961, S. 249 f.

2) Vgl. Feuchtmeyer, E., Gewerkschaften und Verfassungspolitik, Diss., Würzburg 1967, S. 71

3) Galperin, H., a.a.O., S. 9

4) Vgl. ebenda, S. 14 ff.

die Übertragung wesentlicher öffentlicher Funktionen hauptsächlich im Bereich des Tarifvertragssystems gesamtgesellschaftliche Aufgaben übernommen haben, "die über den Rahmen einer reinen Interessenorganisation"¹⁾ hinausgehen.

- Gewerkschaftliches Handeln unterliegt drittens rechtlichen Beschränkungen, sobald es mit den Handlungen anderer Koalitionen kollidiert. Da die Gewerkschaften in der BRD nicht als Einheit angesehen werden können, ist ein ständiges Überschneiden ihrer Befugnisse und eine gegenseitige Beeinträchtigung ihres Handelns möglich. Hier muß sich der Konkurrenzkampf von Koalitionen der gleichen sozialen Gruppe ebenso im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung bewegen wie der Kampf widerstrebender Interessen von Koalitionen verschiedener sozialer Gruppen.
- Eine letzte Beschränkung ergibt sich aus dem negativen Koalitionsrecht, welches entweder als logische Umkehrung des positiven aus Art. 9 Abs. 3 abgeleitet oder als individuelles Freiheitsrecht besonderer Art aus Art. 2 GG gefolgert werden kann. In der Praxis bedeutet dies, daß die Gewerkschaften keinen Druck auf Nichtorganisierte ausüben oder deren rechtliche und soziale Stellung im Betrieb erheblich verschlechtern dürfen, um sie damit zum Eintritt in die Gewerkschaft zu bewegen.

Allerdings steht einem allzu großen Diskriminierungsschutz des Nichtorganisierten § 3 des Tarifvertragsgesetzes entgegen, der bestimmt, daß tarifliche Rechte nur den Tarifgebundenen zustehen. Erst durch die Allgemeinverbindlichkeits-

1) Leber, G., Die Gewerkschaften in der demokratischen Gesellschaft, in: DNG 1961, S. 357

erklärung kommen demnach auch Nichtgewerkschaftsmitglieder in den Genuß der tariflichen Leistungen. Galperin ist hier der Meinung, daß sich der Nichtorganisierte als Außenseiter in einer auf dem Gemeinschaftsprinzip beruhenden Gesellschaftsordnung "zumutbare Beschränkungen gefallen lassen"¹⁾ müsse.

Die inhaltliche Abgrenzung des gewerkschaftlichen Aufgabenbereichs wird in Art. 9 Abs. 2 mit den Worten "Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" recht allgemein vorgenommen. Das hat zur Folge, daß die Auslegungsbreite dieses Begriffs sehr groß ist und er je nachdem, welche Intentionen damit verbunden sind, restriktiv oder extensiv definiert werden kann. Verständlicherweise versuchen die Gewerkschaften immer wieder, den Begriff der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen allumfassend auszulegen, mit der Begründung, daß jede Entscheidung im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereich den arbeitenden Menschen in irgendeiner Form betreffe.²⁾ Demgegenüber wird von Kräften, die den gewerkschaftlichen Einfluß möglichst begrenzt sehen wollen, versucht, unter obigen Begriff nur die Regelung der unmittelbaren Arbeitsbedingungen zu subsumieren. Die heute vorherrschende Rechtsauslegung kommt jedoch der gewerkschaftlichen Meinung näher. So definiert Galperin den Aufgabenbereich wie folgt:

"Er umfaßt vielmehr a l l e rechtlichen Beziehungen, die mit der Eigenart der Stellung des Arbeitnehmers zusammenhängen, und zwar nach der h e u t i g e n Praxis des Arbeitsrechts. Auch Fragen der Vermögensbildung, der Altersversorgung und der beruflichen Fortbildung gehören somit dazu. ... Die Betätigungsfreiheit muß danach also unter dem L e i t g e d a n k e n d e s s o z i a l e n R e c h t s s t a a t e s verstanden werden, d.h. aber, daß aus der Freiheitsgarantie des Art. 9 III GG keine Schrankensetzung gemacht werden darf."³⁾

1) Galperin, H., a.a.O., S. 18

2) Vgl. Grundsatzprogramm des DGB von 1963, Wirtschaftspolitische Grundsätze, I Grundlagen der Wirtschaftspolitik

3) Galperin, H., a.a.O., S. 13

Abendroth deckt mit seiner Auslegung genau den gewerkschaftlichen Anspruch ab, wenn er die Meinung vertritt, daß die Gewerkschaften "auch zur Einflußnahme auf die Staatsgewalt legitimiert"¹⁾ seien.

"So führt das lohnpolitische Interesse und ihre lohnpolitische Funktion als Tarifvertragspartner die Gewerkschaften zwangsläufig in das Gebiet nicht nur der sozialpolitischen, sondern auch der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung und zum Ringen mit ihren Gegenspielern nicht nur in Tarifvertragsverhandlungen, sondern auch im Kampffeld der vielfältigen Versuche, Einfluß auf die Entscheidungen von Regierung, Parlament und Verwaltung zu gewinnen."²⁾

Besonders interessant ist die Frage nach dem politischen Mandat der Gewerkschaften, da hiermit ihre Stellung im System der repräsentativen parlamentarischen Demokratie angesprochen wird. Loderer, der derzeitige 1. Vorsitzende der IG Metall, der weitaus größten Einzelgewerkschaft in der BRD, leitet aus dem Sozialstaatlichkeitsgebot des Art. 20 GG zusammen mit der Aufgabendefinition des Art. 21 GG die Beteiligung der Gewerkschaften an der politischen Willensbildung ab. Da laut Art. 21 Abs. 1 die Parteien an der Willensbildung lediglich *m i t* wirken, folgert er, "daß es neben den Parteien noch andere gesellschaftliche Faktoren gibt, die Einfluß auf politische Entscheidungen ausüben, auch auf die von Parlament und Regierung"³⁾. In gleicher Weise argumentiert Feuchtmeyer, wenn er schreibt, in Art. 21 werde nur die "besonders herausgehobene Stellung der politischen Parteien"⁴⁾ angesprochen.

1) Abendroth, W., Die deutschen Gewerkschaften - Weg demokratischer Integration, Heidelberg 1954, S. 60

2) Ebenda

3) Loderer, E., Gewerkschaften und Politik, in: Frankfurter Hefte 1973, H. 2, S. 107;
vgl. auch hierzu: Krüger, P., Zur gesellschaftspolitischen Aufgabe der Gewerkschaften, in: Marxistische Blätter 1965, H. 2, S. 51

4) Feuchtmeyer, E., a.a.O., S. 73

Trotzdem darf hier nicht übersehen werden, daß den Gewerkschaften letztlich die demokratische Legitimation für die Ausübung eines umfassenden institutionalisierten politischen Mitwirkungsrechts in den Organen des repräsentativen parlamentarischen Systems fehlen. Hier hilft auch der so oft von den Gewerkschaften ins Feld geführte Hinweis nichts, sie würden letztlich die Interessen der überwiegenden Mehrheit der Gesamtbevölkerung vertreten¹⁾, da sich diese zu mehr als 80 % aus Arbeitnehmern und deren Familienangehörigen zusammensetze. Auch der Einwand, hinter jeder Forderung oder Eingabe der Gewerkschaften stünden mehr Bürger, als für den Antrag eines Volksbegehrens vorgeschrieben seien²⁾, kann in dieser Form kein sinnvolles Argument darstellen. Schließlich kann nicht vergessen werden,

"daß die Gewerkschaften trotz ihrer Integrationsfunktion und trotz ihres umfassenden politischen Engagements Vertreter von Sonderinteressen - seien es auch Interessen eines relativ großen Bevölkerungsteils - bleiben und damit in einem wesensmäßigen Gegensatz zu den tendenziell nach umfassender politischer Repräsentation und Integration der Gesamtbevölkerung strebenden Parteien stehen"³⁾.

Auf die besondere Stellung der Gewerkschaften, die über die Funktion eines reinen Interessenverbands hinausgeht und gesamtpolitische Integrations- und Ordnungsaufgaben beinhaltet, hat Hirsch in diesem Zusammenhang hingewiesen.⁴⁾ Auch Galperin ist der Ansicht, daß die Gewerkschaften zu "Verbindungsstellen zwischen dem organisierten Staat und seinen Bürgern und damit zu einem Stück Staat"⁵⁾ selbst geworden

-
- 1) Vgl. Rosenberg, L., Wirtschaftspolitik als Aufgabe, Düsseldorf o.J., S. 22; siehe auch: Marchal, H., Gesellschaftsbild und Selbstverständnis westdeutscher Gewerkschaften, Diss., Gießen 1970, S. 192; vgl. auch: Böhm, W., Willensbildung im parlamentarischen und vorparlamentarischen Raum - aus gewerkschaftlicher Sicht, in: GMH 1974, S. 254
 - 2) Vgl. DGB, Landesbereich Hessen, Gewerkschaft als Lebenselement der modernen Gesellschaft, o.O., o.J., S. 15
 - 3) Hirsch, J., Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, Stuttgart 1966, S. 33 f.
 - 4) Vgl. ebenda, S. 32 f.
 - 5) Galperin, H., a.a.O., S. 34 f.

seien; allerdings würden die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände deshalb noch nicht in den Rang von Körperschaften des öffentlichen Rechts erhoben, da dies ihrem Wesen als staatsfreie Verbände widerspräche. Eine Definition des Wesensgehalts und der Stellung der Gewerkschaften ist nach dem Gesagten folglich schwer. Auch die vom Landesarbeitsgericht Bayern verwandte Definition "Arbeitsmarktparteien"¹⁾, die die Wesensverwandtschaft zu den politischen Parteien andeuten soll, trägt nicht hinreichend zur Klärung dieses Problems bei.

1.1.2 Das Öffentlichkeitsbild der Gewerkschaften

Die Existenzberechtigung von Gewerkschaften wird heute in der Öffentlichkeit überwiegend anerkannt. Sie werden als wichtiger integraler Bestandteil des in der Bundesrepublik herrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems betrachtet, ohne welchen dessen Funktionsfähigkeit nicht ohne weiteres gegeben wäre, da sie nicht nur im klassischen Bereich der Regelung der Arbeitsbedingungen tätig sind, sondern durch die Übernahme öffentlicher Aufgaben im Sozialbereich wichtige Funktionen innehaben.

Nach einer Repräsentativerhebung des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft (infas) vom Herbst 1969 sind 85 % der Befragten der Meinung, daß die Gewerkschaften unbedingt oder zumindest teilweise notwendig seien, gegenüber nur 7 %, die sie für überflüssig halten.²⁾ Dieser positiven Grundhaltung steht die weit verbreitete negative Ansicht über die

1) Zit. nach: Galperin, H., a.a.O., S. 35

2) Vgl. Conert, H., Gewerkschaften heute - Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, Offenbach 1971, S. 5; siehe auch: Nickel, W., Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1974, S. 263 ff.

vermeintliche Macht und den Einfluß der Gewerkschaften entgegen, die sich als Bestandteil der herrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftsphilosophie im Bewußtsein eines Großteils der Bevölkerung festgesetzt hat. So antworteten z.B. bei einer im Oktober 1973 durchgeführten Untersuchung auf die Frage, wer in der BRD den größten Einfluß in Gesellschaft und Wirtschaft habe, 67 % "die Gewerkschaften" gegenüber nur 22 %, die den "Unternehmern" diese Rolle zuerkannten.¹⁾

Das Öffentlichkeitsbild der Gewerkschaften wird in hohem Maße von den Massenmedien geprägt, die sich die gesellschaftspolitische Konzeption der Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zueigen gemacht haben, also von einem harmonistischen Gesellschaftsbild ausgehen und den fundamentalen Interessengegensatz zwischen beiden Gruppen als durch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung überwunden betrachten. Diese Meinung führt folgerichtig dazu, die Aktivitäten der Gewerkschaften - hauptsächlich auf dem lohnpolitischen Sektor - als störend für das Gemeinwohl zu betrachten, das schlechthin mit hohem Wirtschaftswachstum bei "ausreichender" privatwirtschaftlicher Rentabilität gleichgesetzt wird, zumal die Primärverteilung als gleichsam naturgegeben hingenommen wird.²⁾ Da die Gewerkschaften ständig versuchen, die Einkommens- und Vermögenssituation der Arbeitnehmer zu verbessern, erscheinen sie in diesem Ordnungsbild als die ewig Fordernden gegenüber der ihren Besitzstand scheinbar defensiv wahren Unternehmenschaft.

"Werden jedoch Wirtschaft und Gesellschaft, wie hierzulande üblich, viel eher als statische Ordnungen denn als dynamische Prozesse verstanden, dann erscheint die

1) Vgl. o.V., Umfrage: Gewerkschaften haben den stärksten Einfluß, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.11.1973, S.9

2) Vgl. hierzu: Schubert, P.v., Antigewerkschaftliches Denken in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1967, S. 13 ff.

Seite, die Forderungen erhebt, als Störer eines imaginären 'Gleichgewichts'. Es wird geflissentlich übersehen, daß - zumindest im vorstaatlichen Raum - die Unternehmer gar nicht Forderungen zu stellen brauchen, weil eben die Ergebnisse jener Primärverteilung ihren Interessen voll Rechnung tragen. Der ökonomisch Unterlegene erscheint so als Störer, der sich den Unwillen der entpolitisierten, an Ordnung und Harmonie fixierten Bürger zuzieht."1)

"In einer so weitgehend entpolitisierten Gesellschaft wie der unseren wirkt es sich aber für einen Verband in der öffentlichen Meinungsbildung belastend aus, wenn er scheinbar als fortgesetzter Störer einer sozialen Harmonie auftritt."2)

Durch die erfolgreiche Propagierung der Theorie der Lohn-Preis-Spirale, nach der das Preisniveau vom herrschenden Lohnniveau bestimmt wird, und den daraus abgeleiteten Konzepten der produktivitätsorientierten und kostenniveauneutralen Lohnpolitik wird zudem versucht, die Gewerkschaften in der momentan inflationsbestimmten Zeit zu Mit- bzw. Hauptschuldigen des hohen Preisauftriebs zu machen und sie durch den so erzeugten öffentlichen Druck in die lohnpolitische Defensive zu drängen.

Da in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit ein "weit verbreitetes konfliktfeindliches Denken"³⁾ vorherrscht, tragen harte Tarifauseinandersetzungen und insbesondere Streiks in der Regel nicht zu verstärkter Solidarisierung und vermehrter Sympathie zugunsten der Gewerkschaften bei, sondern bewirken eher eine Verstärkung der latent vorhandenen Aversionen gegen die "Macht der Funktionäre"⁴⁾. Diese Vorstellung einer sich verselbständigenden Gewerkschaft,

1) Conert, H., a.a.O., S. 8

2) Ebenda, S. 68 f.

3) Himmelmann, G., Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, Berlin 1971, S. 12

4) Triesch, G., Die Macht der Funktionäre, Düsseldorf 1956

die letztlich nicht mehr die Interessen ihrer Mitglieder bzw. der abhängig Beschäftigten vertritt, sondern eine von der Basis nicht mehr steuerbare Eigendynamik entfaltet, wurde durch die ausgedehnte Öffentlichkeitsarbeit der Unternehmens- und Arbeitgeberverbände stark gefördert. Besonders in der Mitbestimmungsfrage wurde ein Keil zwischen die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften zu treiben versucht, indem man die Gefahr der Fremdbestimmung durch den Gewerkschaftsapparat heraufbeschwor.

Sicher ist die nicht zu leugnende Verselbständigung der Gewerkschaftsspitze gegenüber ihren Mitgliedern sowie der Gewerkschaften gegenüber den Arbeitnehmern insgesamt ein Problem, das gerade von gewerkschaftlicher Seite selbst nicht unterschätzt werden sollte. Jedoch dürfte die Situation der inneren Demokratie und Repräsentation Vergleichen mit den meisten politischen Parteien durchaus standhalten.¹⁾

Schließlich läßt sich das Öffentlichkeitsbild eines so grossen Verbands wie der Gewerkschaften auch an der Entwicklung der Mitgliederzahlen ablesen, welche als Gradmesser der Beliebtheit und Anerkennung gelten kann. Hier muß festgestellt werden, daß es den Gewerkschaften trotz ständig steigender Anhängerschaft seit ihrer Neugründung nach 1945 nicht gelungen ist, ihren Anteil unter den Arbeitnehmern zu erhöhen; vielmehr geht der Organisationsgrad, d.h. das Verhältnis von gewerkschaftlich Organisierten zur Gesamtzahl der Beschäftigten, ständig zurück.²⁾ Läßt sich diese Tatsache auch nicht als eindeutiger Mißtrauensbeweis gegen die Gewerk-

1) Vgl. Lohmar, U., Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963, S. 110 ff.

2) Wirtschaftsrat der CDU (Hrsg.), Gewerkschaften in Zahlen, o.O. 1973, S. 18

schaften deuten, da sich wegen der aus Art. 9 Abs. 3 GG abgeleiteten negativen Koalitionsfreiheit ein ausgeprägtes Trittbrettfahrertum unter den Arbeitnehmern¹⁾ herausgebildet hat und eine relativ große Apathie und indifferente Haltung gegenüber den Gewerkschaften mangels politischen Bewußtseins eines Großteils der Arbeitnehmerschaft besteht²⁾, so bleibt doch festzustellen, daß diese Entwicklung dem gewerkschaftlichen Anspruch zuwiderläuft, als Vertreter aller - nicht nur der organisierten - Arbeitnehmer zu fungieren.

Insgesamt läßt sich jedoch sagen, daß die Gewerkschaften heute ein positiveres Öffentlichkeitsbild besitzen, als dies in den 50-er und zu Anfang der 60-er Jahre noch der Fall war, als sie um ihre soziale Anerkennung in der Gesellschaft kämpfen mußten und ihr Handeln von den damaligen Regierungen mit Mißtrauen betrachtet wurde. Der Akzeptierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität der Bundesrepublik durch die Gewerkschaften in ihrem Düsseldorfer Grundsatzprogramm von 1963 folgte kurze Zeit später ihre endgültige Anerkennung als konstruktive gesellschaftliche Kraft seitens der Regierung und der Öffentlichkeit.

1.1.3 Die gesellschaftlich anerkannten Aufgaben der Gewerkschaften

Über den Umfang und das Ausmaß des gewerkschaftlichen Aufgabenbereichs herrschen in der Gesellschaft der BRD große Auffassungsunterschiede. Während die Gewerkschaften für sich

-
- 1) Da Nichtorganisierte in denselben Genuß gewerkschaftlicher Verhandlungsergebnisse kommen, erscheint vielen der Gewerkschaftsbeitrag als unnötige Geldausgabe.
 - 2) Eine infas-Studie von 1968 zeigt, daß nur jeder 10. Nichtorganisierte eine dezidiert antigewerkschaftliche Meinung vertritt. Vgl. Bilstein, H., Innergewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel, in: GMH 1970, S. 342

selbst ihre Aufgaben möglichst umfassend definieren und ein Mitsprache- bzw. Mitwirkungsrecht in allen Angelegenheiten fordern, die den Arbeitnehmer in irgendeiner Form betreffen, geht das Bestreben der unternehmerorientierten Kräfte dahin, die Tätigkeit und den Einfluß der Gewerkschaften möglichst zu begrenzen. Von dieser Seite her sehen sich die Gewerkschaften den ständigen Aufforderungen ausgesetzt, sich auf die gewerkschaftsspezifischen Aufgaben zu beschränken, wobei darunter meist die direkte Regelung der Arbeitsbedingungen durch das Tarifvertragssystem und eine gewisse soziale Betreuung der Arbeitnehmer verstanden wird. So wollten konservative Gewerkschaftstheoretiker wie Goetz Briefs den Aufgabenbereich auf die Schutzfunktion beschränkt wissen und ihnen die in zunehmendem Maße wichtig werdende Gestaltungsfunktion absprechen.¹⁾

Andere Autoren, wie z.B. Abendroth, sehen gerade in letzterer Aufgabe das langfristig entscheidende Betätigungsfeld der Gewerkschaften. Nach seiner Meinung "ist es die wichtigste Aufgabe der Gewerkschaften, die Arbeitnehmer in eine demokratische Gesellschaft zur Teilnahme am ständigen Prozeß ihrer Selbstbestimmung zu integrieren"²⁾.

Unternehmerische Publikationen wurden dagegen nicht müde, die Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Beschäftigten und dem gewerkschaftlichen Anspruch hinsichtlich ihrer Aufgaben darzustellen. So wird z.B. immer wieder darauf verwiesen, daß die vom DGB mit Nachdruck erhobene Forderung nach paritätischer Mitbestimmung von den Arbeit-

1) Vgl. Briefs, G., Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus, München 1952, S. 172

2) Abendroth, W., a.a.O., S. 42

nehmern nicht in entsprechender Weise getragen wird.¹⁾ Tatsächlich wird von der überwiegenden Mehrheit der Beschäftigten und sogar der Organisierten selbst der Kampf um wirtschaftliche (d.h. einkommensmäßige) Verbesserungen als vorrangige Aufgabe der Gewerkschaften betrachtet und sogar die Mitbestimmung unter der Erwartung daraus resultierender Einkommensvorteile gesehen, wie aus einer gewerkschaftseigenen Untersuchung hervorgeht.²⁾

Aber nicht nur die Wirtschaft trachtet danach, den Aufgabenbereich der Gewerkschaften zu begrenzen; auch die Parteien, welche die Gewerkschaften in gewissem Maße als Konkurrenz betrachten, versuchen, tendenziell deren Einfluß zu verringern bzw. zumindest nicht größer werden zu lassen.

Da die Aufgaben der Gewerkschaften vom Gesetzgeber nicht näher definiert wurden, obliegt es letztlich ihnen selbst, ihren Aktionsradius abzugrenzen. Nell-Breuning ist in diesem Punkt zuzustimmen, wenn er sagt:

"... dann bestimmen wie alle freien Vereinigungen so auch die Gewerkschaften selber den Umfang ihrer Tätigkeit. Sie bestimmen aus ihrem eigenen freien und daher selbstverantwortlichen Ermessen heraus, welche Ziele sie sich setzen, wie eng oder wie breit, wie umfassend sie ihren Arbeitsbereich abgrenzen. Die Legitimation dazu beziehen sie in einer freien Gesellschaft aus dem Willen ihrer eigenen Mitglieder. Was die Mitglieder durch ihre Gewerkschaft getan wissen wollen, das zu tun ist die Gewerkschaft befugt, und dasjenige, was die Mitglieder von ihrer Gewerkschaft nicht getan wissen wollen, das darf selbstverständlich der Funktionärskörper der Gewerkschaft nicht auf

1) Lt. Umfrage bei Facharbeitern nannten 81 % als erste Aufgabe der Gewerkschaften die Durchsetzung von Lohn-erhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen gegenüber 7 % Mitbestimmung. Vgl. Berichte des Deutschen Industrieministrituts zu Gewerkschaftsfragen 1967, H. 13, S. 6

2) Vgl. o.V., Gibt es ein "Mitbestimmungsbewußtsein" der Montanbelegschaften? in: GMH 1962, S. 540 ff.

eigene Faust und aus eigener Legitimation tun. Maßgeblich in einer freien Gewerkschaft ist der freie, selbstverantwortlich bestimmte Wille der Mitglieder; Versuche, von außen her den Gewerkschaften vorzuschreiben, das dürft ihr und jenes dürft ihr nicht, sind in einer freien Gesellschaft abzuweisen."1)

Mit Hirsch lassen sich die öffentlichen Aufgabenbereiche, in denen die Gewerkschaften heute tätig sind, wie folgt klassifizieren:²⁾

- Regelung von Lohn- und Arbeitsbedingungen
- Öffentliche Sozialpolitik
- Öffentliche Wirtschaftspolitik
- Mitwirkung bei der öffentlichen Kontrolle unabhängiger Institutionen.

Der erste Bereich umfaßt insbesondere die Festsetzung der kollektiven Arbeitsbedingungen durch den Abschluß von Tarifverträgen mit den Arbeitgeberverbänden. Da die von den Tarifparteien geschlossenen Verträge durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des zuständigen Arbeitsministers über den Mitgliederbereich der Gewerkschaften hinaus für alle Beschäftigten der jeweiligen Branche Gültigkeit erlangen, kann dies "als eine mit dem Vetorecht der staatlichen Exekutive versehene Rechtsetzungskompetenz der Sozialpartner für den gesamten Bereich der Wirtschaft angesehen werden"³⁾. Dieser durch die Tarifautonomie gesicherte Gestaltungsraum der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen wird durch den starken personellen Einfluß der Gewerkschaften auf die staatliche Arbeitsgerichtsbarkeit noch unterstützt.

Die Rubrik der öffentlichen Sozialpolitik beinhaltet

1) Nell-Breuning, O.v., Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. III, Freiburg 1960, S. 153

2) Vgl. Hirsch J., a.a.O., S. 43 ff.

3) Ebenda, S. 45

"Hilfs-, Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen"¹⁾, die der Sicherung und Erhaltung der Arbeitskraft sowie der Hilfe bei Erwerbsunfähigkeit dienen. Auch hier handelt es sich weitgehend um traditionelle Gewerkschaftsaufgaben, die den arbeitenden Menschen vor den Risiken bei der Berufsausübung schützen sollen. In den Organen der sozialen Selbstverwaltung (Sozialversicherung, Bundesanstalt für Arbeit etc.) ist die Beteiligung der Gewerkschaften wie auch der Arbeitgeberverbände institutionalisiert. Im übrigen beschränkt sich die Tätigkeit der Verbände im sozialpolitischen Bereich auf die Mitwirkung in Beiräten und Ausschüssen von Parlament und Regierung, deren faktische Bedeutung jedoch oft über reine Konsultativrechte hinausgeht.²⁾

Der Aufgabenbereich der öffentlichen Wirtschaftspolitik umfaßt Tätigkeiten, die über die momentane Schutzfunktion hinaus auch den Bereich der gestaltenden Aufgaben der Gewerkschaften berühren. Obwohl die Gewerkschaften seit 1949 versuchen, auch auf diesem Gebiet an Boden zu gewinnen, blieb ihnen bis heute ein entscheidender Erfolg versagt. An wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fragen entscheidend beteiligt sind die Gewerkschaften heute nur im Rahmen der Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen in den Grenzen, die das Betriebsverfassungsgesetz und das Montan-Mitbestimmungsgesetz ziehen, also mitberatende und mitentscheidende Aufgaben in der Betriebsführung. Echte Befugnisse bei der Mitbestimmung über die staatliche Wirtschaftspolitik haben die Gewerkschaften nicht. Hier bestehen nur im Rahmen des Anhörungsrechts bei der Ministerial-

1) Hirsch, J., a.a.O., S. 48 ff.

2) Vgl. o.V., Der Einfluß der Gewerkschaften im überbetrieblichen Bereich, Berichte des Deutschen Industrieministrituts zu Gewerkschaftsfragen 1969, H. 6, S. 18 ff.; siehe auch: Drewes, G., Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, Heidelberg 1958

bürokratie gewisse informelle Einwirkungsmöglichkeiten. Auch die KA, die mitunter als Partizipationsorgan bei der Vorbereitung staatlicher Wirtschaftspolitik bezeichnet wurde, hat die Gewerkschaften in ihrem Wunsch, gestaltend in Wirtschaft und Gesellschaft zu wirken, nicht entscheidend weitergebracht.

Die Mitwirkung der Gewerkschaften bei der öffentlichen Kontrolle unabhängiger Institutionen resultiert aus dem Bestreben, für öffentliche Massenmedien wie z.B. Rundfunk und Fernsehen durch die gemeinsame Repräsentation von Regierung und Verbänden eine "pluralistische Kontrolle"¹⁾ zu schaffen und die Interessen der Gesellschaft möglichst ausgewogen zu vertreten.

Wenn auch der Meinung Werner Webers, daß die Beteiligung und der Einfluß der Gewerkschaften dichter zu sein scheine als derjenige der Unternehmer und ihrer Organisationen²⁾, sowie der Befürchtung Eschenburgs nicht zugestimmt werden kann, daß die freiheitlich-parlamentarische Demokratie durch die Einflußmöglichkeit der Gewerkschaften eine Verfassungswandlung erfahren könne, die deren Grundlagen aufhebe³⁾, so kann man doch feststellen, daß die Gewerkschaften heute anerkanntermaßen eine Fülle von Aufgaben im öffentlichen Bereich durchführen und somit eine wichtige gestaltende Funktion innerhalb des herrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems innehaben.

1) Hirsch, J., a.a.O., S. 60

2) Vgl. Weber, W., Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, a.a.O., S. 250

3) Vgl. Eschenburg, Th., Herrschaft der Verbände, Stuttgart 1963, S. 58

1.2 Die Rolle der Gewerkschaften aus gewerkschaftsinterner Sicht

1.2.1 Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses seit dem Münchner Kongreß des DGB

Das Selbstverständnis der Gewerkschaften in der Bundesrepublik unterlag seit ihrer Neugründung nach dem Zweiten Weltkrieg einer starken Wandlung. Die Gewerkschaften sind in ihrer Struktur, ihrer Stellung innerhalb des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und in ihrer Politik nachhaltig von der Aufbausituation nach dem Krieg geprägt worden. Die Gewerkschaften, die sich als erste soziale Organisation sofort nach Beendigung des Krieges spontan auf Betriebs- und örtlicher Ebene bildeten, fungierten anfangs als Selbsthilfeeorgane der Arbeitnehmerschaft zur Überwindung der unmittelbar existenziellen Not. Von den Besatzungsmächten wurden sie wegen der tadellosen politischen Vergangenheit ihrer Mitglieder und Funktionäre als entscheidende Faktoren des demokratischen Wiederaufbaus des westdeutschen Gesellschaftssystems angesehen und in einer Weise behandelt¹⁾, die ihr Selbstvertrauen stärkte und sie zu einer politischen und wirtschaftlichen Fehleinschätzung der Situation veranlaßte, welche die ersten Jahre nach ihrer Neugründung kennzeichnete. Diese Lage, in der die Gewerkschaften hohes Sozialprestige als "demokratische Keimzellen" genossen, und die Erfahrungen mit dem Dritten Reich bestärkten die Gewerkschaften in der Ansicht, daß sich ihr Auftrag nur erfüllen ließe, wenn sie neben ihrer traditionellen Schutz-

1) Vgl. hierzu die Rede General W. Mullers von der amerikanischen Militärregierung in Bayern vor dem 1. Kongreß der Landesgewerkschaft in Bayern, in welcher er ihr die Führungsrolle beim Aufbau eines demokratischen Staatswesens zuerkannte, in: Pirker, Th., Die blinde Macht, Bd. I, München 1960, S. 59

funktion für die Arbeitnehmer auch die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen mitgestalten würden.

So definiert die auf dem Gründungskongreß des DGB 1949 in München beschlossene Satzung die Aufgabe des Bundes mit "Vertretung der gemeinsamen Interessen auf allen Gebieten, insbesondere der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik"¹⁾. H. Böckler, der 1. Vorsitzende des DGB, sagte in seinem Referat auf diesem Kongreß:

Wir "wollen mitraten, mittaten und mitverantworten in allen wichtigen Dingen des Lebens der Gemeinschaft. Vor allem in den Angelegenheiten der Wirtschaft unseres Volkes"²⁾.

Hieraus ergibt sich deutlich der Anspruch der Gewerkschaften, über lohnpolitische und arbeitsrechtliche Fragen hinaus auch auf gesamtgesellschaftlichem und -wirtschaftlichem Gebiet aktiv werden zu dürfen. Diese Forderung zeigt sich ganz deutlich im Inhalt des Münchner Programms des DGB, mit dem die Gewerkschaften ihre Vorstellungen von einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung darlegten, die mit den Punkten Demokratisierung, Planung und Lenkung sowie Überführung in Gemeineigentum auf eine generelle Neuordnung hinzielten. Allerdings mußten sie sehr schnell erkennen, daß sich mit der Restauration der alten Besitzverhältnisse und Strukturen in der westdeutschen Wirtschaft die politische Situation grundlegend geändert hatte und sie weder auf direktem Wege noch über ihren Einfluß auf politische Parteien ihren postulierten Zielen näherkommen konnten.

1) Satzung des DGB von 1949, § 2

2) Böckler, H., Die Aufgaben der deutschen Gewerkschaften in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, in: Protokoll - Gründungskongreß des DGB, München 1949, S. 198

Deshalb setzte zu Ende der 50er Jahre in den Gewerkschaften eine lebhaftere Diskussion über Aufgaben, Ziele und Selbstverständnis ein, die mit dem Aktionsprogramm von 1955 eine stärkere Hinwendung zur Tagespolitik brachte, während das Münchner Programm zum Fernziel deklariert wurde und somit langsam dem Bewußtsein entschwand.

Mit der Verabschiedung dieses Programms "wurde die Neuorientierung der Gewerkschaftsarbeit offiziell und sichtbar. In diesem Aktionsprogramm drückten die Gewerkschaften ihren Willen aus, ihre tagespolitische Arbeit zu intensivieren (und, d.Verf.) innerhalb der gegebenen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung möglichst rasche und spürbare lohn- und sozialpolitische Verbesserungen für die Arbeitnehmer durchzusetzen."1)

Zwar lobte Brenner auf dem 4. Bundeskongreß des DGB 1956 in Hamburg das verabschiedete Aktionsprogramm als "neue Konzeption"²⁾; es stellte jedoch in Wirklichkeit das Eingeständnis der Gewerkschaften dar, ihre Pläne von einer Neuordnung der Wirtschaft und Gesellschaft nicht verwirklichen zu können, und bedeutete die Kapitulation vor den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Machtverhältnissen in der BRD. Dies zeigt sich besonders deutlich an der Zustimmung, die den Gewerkschaften aus dem Lager ihrer Kritiker entgegengebracht wurde, die betonten, daß die Gewerkschaften mit diesem Programm endlich wieder zu den "eentlichen gewerkschaftlichen Aufgaben"³⁾ zurückgekehrt seien.

Die Reformisten unter den Gewerkschaftsführern unter Leitung des damaligen Vorsitzenden der IG Bau, Steine, Erden (BSE), Georg Leber, brachten die Gewerkschaften langsam vom

1) Limmer, H., Die deutsche Gewerkschaftsbewegung, München 1968, S. 103

2) Protokoll - 4. Ordentlicher Bundeskongreß des DGB, Hamburg 1956, S. 346

3) Stolz, O., Die Gewerkschaften in der Sackgasse, München 1959, S. 152

anfänglichen Kollisionskurs gegenüber Regierung und Staat auf Integrationskurs mit der Folge der Anerkennung der Realität auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet. Das Düsseldorf-Grundsatzprogramm von 1963 stellte dann die nach außen hin sichtbare Abwendung der Gewerkschaften von ihren ursprünglich postulierten Zielen und ihre Integration in das herrschende Wirtschafts- und Sozialsystem dar, von dessen Gestaltung die Gewerkschaften jedoch im allgemeinen ausgeschlossen blieben.

Mit diesem Programm machten sich die Gewerkschaften die Ziele und Mittel der neoliberalen Wirtschaftspolitik der von ihnen Verfechtern als sozial apostrophierten Marktwirtschaft zu eigen.¹⁾ Damit rückten sie endgültig von der bewußten Ablehnung der Sozialen Marktwirtschaft ab, indem sie darauf verzichteten, einen grundsätzlich eigenen Weg der Wirtschaftsgestaltung aufrechtzuerhalten, sondern versuchten, lediglich marginale Verbesserungen innerhalb der Grenzen der bestehenden Wirtschaftsordnung durchzusetzen.²⁾

Gleichzeitig legten die Gewerkschaften Bekenntnisse zur bestehenden Gesellschaftsordnung ab, um sich als Integrations- und Ordnungsfaktor besser empfehlen zu können. So schrieb Rosenberg im Rückblick auf das Düsseldorf-Programm:

"Der DGB hat sich in seinem Programm auf den Boden der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland gestellt. Er hat sich dem Gemeinwohl verpflichtet und die pluralistische Gesellschaft als gegeben und richtig anerkannt."³⁾

-
- 1) Vgl. Gutowski, A., Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen des DGB in neoliberaler Sicht, in: GMH 1966, S. 334
 - 2) Vgl. Gleitze, B., Die Rolle der Gewerkschaften als Faktoren des Wirtschaftslebens, in: WWI-Mitteilungen 1962, S. 155
 - 3) Rosenberg, L., Entscheidungen für morgen, Gewerkschaftspolitik heute, Düsseldorf 1969, S. 97 (Zitierweise: Entscheidungen ...)

Mit dem Bekenntnis zur bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung haben die Gewerkschaften auch ihre Stellung innerhalb dieser Ordnung neu überdacht. So versuchten sie, sich als Ordnungsfaktoren eines modernen pluralistischen Verfassungssystems darzustellen, welches der gesamtpolitischen Integration durch die Gewerkschaften bedürfe. Dieser Wandel des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses war erst die Voraussetzung für das Verhalten der Gewerkschaften in den Jahren ab 1966, in denen sie durch Aufbüdung quasi-öffentlicher Verantwortung dazu veranlaßt wurden, in ihrer Lohnpolitik dem sogenannten Gemeinwohl gegenüber der Interessenvertretung ihrer Mitglieder den Vorzug zu geben.

1.2.2 Das Demokratieverständnis der Gewerkschaften

1.2.2.1 Der gewerkschaftliche Demokratiebegriff

Die Gewerkschaften legen ihrem Handeln einen Demokratiebegriff zugrunde, der sich nicht auf die Einhaltung formaler Spielregeln bei der Herrschaftsausübung beschränkt, sondern umfassende Partizipation der Gesellschaft beinhaltet. Im Gegensatz zur Schumpeterschen Auffassung, der Demokratie auf die turnusmäßige Entscheidung zwischen mehreren angebotenen Sach- und Personalalternativen reduziert¹⁾, verwenden die Gewerkschaften den Begriff der "materiellen" oder "realen" Demokratie.

"Demokratie bedeutet für sie eine umfassende Lebensordnung, die die Daseinsweise der Menschen entscheidend bestimmt, sie von Abhängigkeit und Entfremdung befreit und sie durch Ermöglichung einer realen, unmittelbaren Selbstbestimmung erst eigentlich in den Stand des verantwortlich handelnden Individuums erhebt. 'Reale' Demokratie bedeutet für die Gewerkschaften ausdrücklich

1) Vgl. Schumpeter, J., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950, S. 429 ff.

die Abkehr vom Formalismus einer bloßen Organisationsform, die Aufhebung des Gegensatzes zwischen Herrschern und Beherrschten und die unmittelbare Mitwirkung der Menschen bei der Gestaltung ihres Daseins auf allen Gebieten."1)

Deshalb wenden sie sich auch entschieden dagegen, mit der Praktizierung der "politischen Demokratie" durch Parteien, Parlament und Regierung das Verfassungsgebot des Art. 20, demzufolge die BRD ein demokratischer und sozialer Bundesstaat sein soll, als erfüllt anzusehen. Diese formale, sich nur im parlamentarischen Bereich bewegende Demokratie ist nach Ansicht der Gewerkschaften funktionsunfähig, solange sie nicht so umfassend ausgestaltet wird, daß sie alle Entscheidungsbereiche - nicht nur die politischen - einschließt. Daher zieht sich durch die gewerkschaftlichen Argumentationen immer wieder die Forderung nach Verwirklichung der sozialen im Gegensatz zu der als formal bezeichneten politischen Demokratie:

"So kann 'Demokratie', bezogen ausschließlich und allein auf den öffentlichen Bereich, nur eine unvollständige Demokratie sein. Man kann nicht zu gleicher Zeit gleichberechtigter Bürger im politischen und bevormundeter Untertan im wirtschaftlichen Bereich sein. Das muß letztlich auch dem demokratischen Staat schaden. Deshalb fordern wir die volle Verwirklichung der sozialen Demokratie, so, wie sie im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes verankert ist."2)

Die Unterscheidung von formaler und sozialer Demokratie haben die Gewerkschaften von Wolfgang Abendroth übernommen, der schon 1954 argumentierte, die Gewerkschaften seien darauf angewiesen, die "lediglich politische Demokratie als nur formale Ordnung in eine soziale Demokratie als Ausdruck

1) Hirsch, J., a.a.O., S. 87

2) Vetter, O., Wo stehen heute die Gewerkschaften? in: Die Quelle 1970, H. 10, S. 396

einer solidarischen Gemeinschaft umzuwandeln" ¹⁾).

Obwohl die Gewerkschaften der bestehenden, mehr formalen Demokratie ablehnend gegenüberstehen, da sie ihrer Meinung nach letztlich nicht zur Selbstverwirklichung des Menschen führt ²⁾, sehen sie sich andererseits doch gezwungen, sie anzuerkennen, da sie die Demokratie als einzig mögliche Lebensgrundlage für freie Gewerkschaften betrachten. ³⁾

"Dieser Konflikt im Selbstbewußtsein der deutschen Nachkriegsgewerkschaften zwischen der Einordnung in ein demokratisches Verfahrenssystem und dem Wunsch, dieser nur 'formalen' Demokratie auf dem Wege eines avantgardistischen, aber demokratischen Integrationsprozesses einen tieferen und weiteren Inhalt zu geben, ist zwar durch die Respektierung aller Beschlüsse des Gesetzgebers letzten Endes nicht in aller Schärfe zum Ausdruck gekommen, schwebt aber in der DGB-Ideologie weiter." ⁴⁾

Allerdings wird von Gewerkschaftsseite immer wieder darauf hingewiesen, daß ihr Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat und zur freiheitlich-demokratischen Ordnung der Bundesrepublik keine Anerkennung des "Status quo" sei, sondern die Forderung und das ständige Streben nach Ausbau und Verwirklichung der Demokratie beinhalte. Darüber, in welchem Maß dieses Ziel schon erreicht worden ist, gehen allerdings die Meinungen innerhalb der Gewerkschaften selbst weit auseinander. So forderten z.B. einige Anträge ⁵⁾ zum Satzungskongreß des DGB 1971 in Düsseldorf, als gewerkschaftliche Aufgabe die "Verwirklichung und Sicherung des Rechtsstaates" ⁶⁾ und die "Demokratisierung von Wirtschaft, Staat und Gesell-

1) Abendroth, W., a.a.O., S. 98

2) Vgl. Leminsky, G., Gewerkschaftsreform und gesellschaftlicher Wandel, in: GMH 1971, S. 194

3) Vgl. Marchal, H., a.a.O., S. 215 ff.

4) Hondrich, K., Die Ideologien von Interessenverbänden, Berlin 1963, S. 100

5) Vgl. Anträge Nr. 4 bis 11, in: Protokoll - 3. Außerordentlicher Bundeskongreß des DGB, Düsseldorf 1971, Anhang, S. 22 ff.

6) Ebenda, Antrag Nr. 8

schaft"¹⁾ aufzuführen mit der Begründung, dies sei bis dato nicht der Fall. Die Antragskommission schwächte diese Formulierung in "Sicherung und Ausbau" und "weitere Demokratisierung"²⁾ ab, da sie die Ansicht vertrat, man sei diesem Ziel inzwischen schon nähergekommen.³⁾

Da die Gewerkschaften die bestehende Demokratie als eigene Lebens- und Arbeitsgrundlage betrachten, fühlen sie sich nicht nur selbst zur Praktizierung demokratischer Grundregeln verpflichtet, sondern glauben auch, als Hüter der bestehenden Demokratie legitimiert zu sein. So sagte Vetter z.B.:

Die "Gewerkschaften sind ein so unerläßlicher Teil dieser Gesellschaft und dieser Form der Demokratie, daß jede Herauslösung aus dem demokratischen Gefüge eine Pervertierung des gewerkschaftlichen Gedankenganges bedeuten würde... Sie verteidigen in der Demokratie ihre eigene Lebensgrundlage."⁴⁾

Da die Gewerkschaften somit zum "entscheidenden Integrationsfaktor der Demokratie"⁵⁾ geworden sind, fühlen sie sich zu demokratischem Handeln verpflichtet und weisen alle Forderungen nach Anwendung radikaler bzw. revolutionärer Mittel strikt zurück.⁶⁾

Ein besonderes Kapitel stellt die gewerkschaftliche Haltung zum politischen Streik dar. Die Gewerkschaften beanspruchen aus ihrem Selbstverständnis als Hüter der Demokratie heraus ein politisches Streikrecht, allerdings nur um bestehende demokratische Rechte gegen Übergriffe des Staates

1) Protokoll - 3. Außerordentlicher Bundeskongreß des DGB, a.a.O., Antrag Nr. 5

2) Ebenda, Antrag der Satzungscommission

3) Vgl. die sehr ausführliche und hitzige Diskussion um diesen Punkt, im Protokoll S. 56 - 77

4) O.V., Was will der DGB? Ein Gespräch mit H.-O. Vetter, in: Wirtschaftsdienst 1972, H. 11, S. 576

5) Vetter, O., Die Bedeutung des DGB-Grundsatzprogramms für die Politik der deutschen Gewerkschaftsbewegung, in: GMH 1970, S. 332 (Zitierweise: Die Bedeutung...)

6) Vgl. ebenda, S. 338 f.

oder anderer Gruppen zu schützen. Im Gegensatz zu ihrer Haltung in den 50er Jahren, in denen die Gewerkschaften noch ein umfassenderes politisches Streikrecht gefordert hatten, beschränken sie es jetzt als letzte Waffe auf die Verteidigung bestehender demokratischer Rechte, nachdem die Rechtsprechung eindeutig gegen jedes politische Streikrecht entschieden hatte.¹⁾ Allerdings ist es gerade in diesem Punkt sehr schwer, von der gewerkschaftlichen Meinung zu sprechen, da die Ansichten in dieser Frage zwischen den einzelnen Gewerkschaften sehr geteilt sind.²⁾

1.2.2.2 Das Verhältnis zum System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie

Durch ihr oben dargelegtes Demokratieverständnis ist die gewerkschaftliche Haltung gegenüber dem parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystem zwiespältig. Zwar fehlt es nicht an Bekenntnissen aller Gewerkschaften zum demokratischen Staat, die sich von Hans Böckler bis Oskar Vetter in großer Zahl finden lassen, jedoch werden sie immer an die Bedingung geknüpft, die politische durch die Verwirklichung der sozialen Demokratie zu ergänzen.³⁾ Zwar wird der demokratische Charakter des gegenwärtigen politischen Systems der BRD nicht angezweifelt, doch wird ständig eine Gefährdung der politischen Demokratie durch den nach wie vor autoritär verfaßten Wirtschaftsbereich gesehen.⁴⁾

Die Gewerkschaften betrachten das demokratische System der Bundesrepublik als entwicklungsbedürftig und -fähig, wobei

1) Vgl. o.V., Interview mit Otto Brenner, in: Wirtschaftswoche 1971, H. 19, S. 25 f.

2) Vgl. hierzu: Marchal, H., a.a.O., S. 228 ff.

3) Vgl. Rosenberg, L., Die Gewerkschaften im demokratischen Staat, Düsseldorf 1963, S. 16

4) Vgl. Hirsch, J., a.a.O., S. 83

sie sich selbst als stärksten gesellschaftlichen Promotor für die notwendige Verbesserung betrachten. Ihr Verhältnis zum bestehenden System wird auch durch die oben erwähnte Tatsache mitbestimmt, daß sie maßgeblichen Anteil am Aufbau des Gesellschaftssystems nach dem Zweiten Weltkrieg hatten. Diese Selbstverpflichtung kommt in vielen Äußerungen von Gewerkschaftsführern zum Ausdruck, wie z.B. bei dem früheren DGB-Vorsitzenden Rosenberg, als er sagte:

"Die Gewerkschaften haben diesen Staat mitgeschaffen. Sie haben ihn geschaffen, weil sie aus den Erfahrungen der Vergangenheit gelernt haben, daß nur in der Demokratie die Möglichkeiten eines menschenwürdigen Lebens für alle, eine wahrhafte Integration der Gesellschaft, eine Nivellierung der Klassengegensätze und eine fortschrittliche Entwicklung in Freiheit, Recht und Menschenwürde möglich ist. Sie wissen, daß das nicht automatisch geschehen muß. Sie sind entschlossen, diese Möglichkeit zu nutzen. Sie sind bereit, ihren Teil der Verantwortung dabei mit zu übernehmen, mit allen Konsequenzen, unter der Voraussetzung, daß ihnen alle Möglichkeiten dazu gegeben werden."1)

1.2.2.3 Die Sozialrepräsentanz der Gewerkschaften

1.2.2.3.1 Legitimation durch Interessenvertretung

Der gewerkschaftliche Repräsentationsanspruch bezieht sich - wie der eines jeden Verbandes - zunächst einmal auf die eigenen Mitglieder. Daran gemessen vertreten die Gewerkschaften mit ca. 7,6 Mio. Mitgliedern einen beachtlichen Teil der Bevölkerung der Bundesrepublik. Allein der DGB verfügt über eine Mitgliederzahl von fast 7 Mio.²⁾ und ist daher mit erheblichem Abstand die größte auf Freiwilligkeit beruhende gesellschaftliche Gruppe. Demgegenüber hat z.B.

1) Rosenberg, L., Die Gewerkschaften im demokratischen Staat, a.a.O., S. 15 f.

2) Stand 31.12.1972: 6 985 548. Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1973, S. 153

die mitgliederstärkste Partei in der BRD, die SPD, lediglich knapp 1 Mio. Mitglieder. Auch andere Verbände erreichen nicht annähernd vergleichbar hohe Zahlen wie die Gewerkschaften.

Schon deshalb wird diesen zuerkannt, "von der Quantität her mehr dem Gemeinwohl zu entsprechen als andere Verbände"¹⁾, da ein erheblicher Teil der Gesamtgesellschaft durch sie repräsentiert wird. Nicht nur von der absoluten Zahl her, sondern auch von der Breite der von ihnen vertretenen sozialen Gruppen fühlen sich die Gewerkschaften am ehesten legitimiert, sich auf ein Gesamtinteresse zu berufen.²⁾

Die Gewerkschaften verstehen sich nach ihrer Satzung allerdings nicht nur als Repräsentanten ihrer Mitglieder, sondern darüber hinaus auch der gesamten Arbeitnehmerschaft.

§ 2 Abs. 1 definiert die Aufgaben des Bundes wie folgt:

"Der Bund und die in ihm vereinigten Gewerkschaften vertreten die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen d e r (Herv. durch Verfasser) Arbeitnehmer."³⁾

Hieraus wird ersichtlich, daß der umfassende Repräsentationsanspruch der Gewerkschaften zum einen p e r s o n e l l bezogen ist, indem er alle Menschen einschließt, die in einem abhängigen Arbeitsverhältnis stehen, zum anderen s a c h l i c h , da sich unter die erwähnten vier großen Bereiche alle nur denkbaren Einzelaufgaben subsumieren lassen.

Unbestritten ist, daß die Gewerkschaften - im Gegensatz zu anderen Verbänden - nicht nur für ihre Mitglieder, sondern

1) Fiederle, X., Gewerkschaften und Demokratie, Diss., Freiburg 1969, S. 25

2) Vgl. Conert, H., a.a.O., S. 73

3) Satzung des DGB von 1971, in: Protokoll - 3. Außerordentlicher Bundeskongreß des DGB, a.a.O., Anhang S. 193

für alle Arbeitnehmer handeln, wenn sie in tarifpolitischer Hinsicht tätig werden. In der praktischen Auswirkung regeln somit die Tarifpartner auch die Arbeitsverhältnisse der nicht organisierten Außenseiter.¹⁾ So gelangen die Gewerkschaften zu dem Anspruch, 80 - 85 % der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik zu vertreten, nämlich alle abhängig Beschäftigten samt deren Familien.²⁾

Voraussetzung für diese Betrachtung ist jedoch die grobe Einteilung der Gesellschaft in zwei Klassen und die Unterstellung einer gemeinsamen Interessenlage aller Arbeitnehmer. Diese Annahmen werden aber, wie Hirsch ausführt, der Struktur der pluralistischen Gesellschaft nicht gerecht, da man kaum von einem übergreifenden Interesse der recht unterschiedlich strukturierten Gruppen der Arbeiter, Angestellten und Beamten sprechen kann.³⁾

Biedenkopf versucht, die Legitimation der Gewerkschaften von der Art der Interessen der Arbeitnehmer abhängig zu machen, indem er erklärt:

"In dem Bereich, in dem die Gewerkschaft, ohne den einzelnen zu verpflichten oder zu berechtigen, bestimmte typische Interessen wahrnimmt, kann sie legitimerweise das Recht der faktischen Repräsentation ... in Anspruch nehmen."⁴⁾

Allerdings setzt Biedenkopf diese "typischen Interessen" der Arbeitnehmer mit der Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen im engeren Sinn gleich und kommt dann

1) Vgl. Galperin, H., a.a.O., S. 25

2) Vgl. o.V., Interview mit Otto Brenner, a.a.O., S. 26

3) Vgl. Hirsch, J., a.a.O., S. 131

4) Biedenkopf, K., Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Strukturelemente der modernen Demokratie, in: Duvernell, H. (Hrsg.), Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, Berlin 1968, S. 210 (Zitierweise: Koalitionsfreiheit...)

zu dem Schluß, daß mit zunehmender Differenzierung der gesellschaftlichen Funktionen der Bereich immer kleiner werde, in welchem sich die Gewerkschaften "quasi-klassenrepräsentativ"¹⁾ verhalten könnten. Das bedeutet also: Legitimation für die Gewerkschaften nur in den Angelegenheiten, in welchen bei allen Arbeitnehmern völlige Interessenidentität herrscht. Dies dürfte jedoch in der Praxis bei einer solch großen Mitgliederzahl und der strukturellen Heterogenität der Gesamtarbeitnehmerschaft nicht zu erreichen sein. Hirsch kommt dagegen trotz seiner oben dargelegten Bedenken schließlich zu dem Schluß, daß in der Praxis unter den bestehenden Bedingungen "eine aus der objektiven Lage der sozialen Schicht abgeleitete Repräsentanz der Gewerkschaften für die Arbeitnehmer vielfach als Legitimation ausreichen"²⁾ müsse.

Ein Faktum, welches in starkem Maße dem umfassenden Legitimationsanspruch der Gewerkschaften entgegensteht, ist der trotz ihrer absolut hohen Mitgliederzahlen relativ niedrige Organisationsgrad. Obwohl der Mitgliederstand des DGB seit seiner Gründung im Jahr 1949 von knapp 5 Mio. auf fast 7 Mio. gestiegen ist, hielt er nicht mit der noch rascher steigenden Zahl der Beschäftigten Schritt, sodaß sich eine Verminderung des Organisationsgrades von anfänglich 36,4 % auf 30,9 % (1972) ergab.³⁾

Natürlich läßt sich der niedrige Organisationsgrad der Gewerkschaften nicht pauschal als Mißtrauen oder als fehlende Zustimmung der Arbeitnehmer zu der von den Gewerkschaften verfolgten Politik auslegen. Hier spielen neben dem

1) Biedenkopf, K., Koalitionsfreiheit..., a.a.O., S. 210

2) Hirsch, J., a.a.O., S. 140

3) Quelle: Wirtschaftsrat der CDU (Hrsg.), Gewerkschaft in Zahlen, a.a.O., S. 18

finanziellen Moment des Beitrags die Scheu vor politischem Engagement, Angst vor innerbetrieblicher Diskriminierung bei Angestellten, aber auch mangelnde Attraktivität für aktive Mitarbeit innerhalb der Gewerkschaften wegen des bestehenden Funktionärsapparats, schlechte Werbung und vieles mehr eine Rolle. Bei einer Umfrage unter Nichtorganisierten konnten über 60 % keinen Grund für ihr Fernbleiben von einer Gewerkschaft angeben.¹⁾

Willey, der sich in einem Beitrag in den Gewerkschaftlichen Monatsheften mit vorstehendem Problem auseinandersetzte, führte als Ursachen für diese Entwicklung das überproportionale Anwachsen der Angestellten und der Frauen an, die beide von Natur aus schwer zu organisieren seien.²⁾ Da dieser Wandel in der Beschäftigtenstruktur jedoch weitergeht, sollten sich die Gewerkschaften nicht mit einer solch oberflächlichen Erklärung begnügen, wenn sie ihren Organisationsgrad halten bzw. wieder steigern wollen. Insgesamt kann festgestellt werden, daß die Tatsache, daß sich knapp 70 % der Arbeitnehmer - aus welchen Gründen auch immer - bewußt nicht einer Gewerkschaft anschließen, nicht gerade zur Unterstützung des gewerkschaftlichen Anspruchs beiträgt, letztlich im Auftrage aller Arbeitnehmer zu sprechen und zu handeln.

1.2.2.3.2 Legitimation durch öffentliche Funktionen

Der umfassende Legitimationsanspruch der Gewerkschaften läßt sich auch durch ihre öffentliche Funktion rechtfertigen, die sie über den Status reiner Interessenverbände hin-

1) Vgl. Conert, H., a.a.O., S. 9

2) Vgl. Willey, R., Die Wirkungen wirtschaftlichen Wandels auf den Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften, in: GMH 1971, S. 86 f.

aushebt. So stellte schon 1957 die Parteienrechtskommission fest, daß das soziale Interesse und das Verbandsziel der Gewerkschaften nicht mit dem kleinerer Verbände zu vergleichen sei.¹⁾ Zu Anfang der 60er Jahre setzte sich schließlich mehr und mehr die Meinung durch, daß die Gewerkschaften in den westlichen Ländern zunehmend die Rolle eines "öffentlichen Organs"²⁾ einnehmen würden.

In Deutschland hat Joachim Hirsch zu diesem Thema einen beachtenswerten Beitrag geleistet, indem er die besondere Legitimation, Stellung und Aufgabe der Gewerkschaften gegenüber anderen Verbänden untersuchte. Hirsch leitet die "öffentlichen Funktionen" der Gewerkschaften aus ihrer Bedeutung ab, die sie in der Praxis durch die Übertragung von Aufgaben erlangt haben. Durch dieses Kriterium der "Quasi-Staatlichkeit"³⁾ durch Ausübung öffentlicher Funktionen unterscheiden sie sich nach Hirsch grundsätzlich "vom Lobbyismus anonymer 'pressure groups'".⁴⁾ Dabei werden "öffentliche Funktionen" definiert als die

"eigen- oder mitverantwortliche Gestaltung von Maßnahmen normsetzender, verwaltender oder rechtsprechender Art durch repräsentative soziale Verbände, deren Wirkungsbereich so groß ist, daß sie die politische, soziale und ökonomische Situation des Volkes oder seiner Teile wesentlich beeinflussen"⁵⁾.

Da somit jedes Handeln oder Unterlassen der Gewerkschaften von öffentlichem Interesse ist, da hierdurch die Lebensumstände jedes Mitglieds der Gesellschaft beeinflußt werden, sind die Arbeitnehmerorganisationen von "objektivem öffentlichen Interesse"⁶⁾.

1) Vgl. Conert, H., a.a.O., S. 67

2) Myrdal, G., Jenseits des Wohlfahrtsstaates, Stuttgart 1961, S. 101

3) Hirsch, J., a.a.O., S. 31

4) Ebenda

5) Ebenda

6) Ebenda, S. 28 f.

Der umfassende Repräsentationsanspruch der Gewerkschaften kollidiert in der pluralistischen Gesellschaftsstruktur der Bundesrepublik mit den Vertretungsansprüchen anderer Verbände. Oft versuchen die Gewerkschaften auch im Namen der Verbraucher zu sprechen mit der Begründung, ihre Mitglieder würden auch die größte Gruppe von Verbrauchern darstellen. Bei der Besetzung von Vertretern für die Beiräte bei Ministerien und öffentlichen Anstalten, bei der Entsendung zu Hearings etc. treten hier Probleme auf, wenn sich mehrere Verbände den Vertretungsanspruch streitig machen. So wurde mit der Zulassung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände seit der 29. Sitzung der KA, dieser Anspruch der Gewerkschaften, auch die Interessen der Verbraucher zu repräsentieren, zurückgewiesen.

Generell ist zu fragen, inwieweit sich überhaupt das einzelne Gewerkschaftsmitglied von seiner Gewerkschaft vertreten lassen will.

"Daß die Gewerkschafter gleichzeitig Mitglieder bei anderen 'Organisationen' sind, von den Parteien über Freizeitgruppen bis zu den Kirchen, spricht dafür, daß sie in den Gewerkschaften nicht ihre gesamten Interessen vertreten sehen. Wir möchten sogar behaupten, daß gerade die Einheitsgewerkschaft eine große Anziehungskraft besitzt, weil der einzelne sich dadurch von ideologischem Mißbrauch über konkrete Ziele hinaus geschützt weiß. Diese Schutzfunktion der Einheitsgewerkschaft darf daher bei der Diskussion um die Legitimation durch die Mitglieder von der Verbandsführung nicht übersehen werden."1)

1) Fiederle, X., a.a.O., S. 139

1.2.2.3.3 Legitimation durch demokratische Organisationsform

Da das erklärte Ziel der Gewerkschaften die Demokratisierung aller Lebensbereiche ist, stehen sie unter dem besonderen Gebot, ihr eigenes Handeln und ihre Organisation nach demokratischen Kriterien auszurichten. Biedenkopf macht sogar die demokratische Organisationsform der Gewerkschaften zur Bedingung für ihre Tarifautonomie, wenn er argumentiert:

"Soweit die Gewerkschaft Dritte verbindlich berechtigt oder verpflichtet, vor allen Dingen Nichtmitglieder Tarifverträgen unterwerfen kann, bedarf sie der konkreten demokratischen Legitimation... Der Nachweis, daß eine Gewerkschaft undemokratisch organisiert ist oder undemokratisch verwaltet wird, ist ein rechtlicher Grund für die Verweigerung der Tarifautonomie."1)

Unverständlich ist, warum Biedenkopf dieses Demokratiegebot auf die Gewerkschaften beschränkt und nicht logischerweise auch auf den Tarifpartner, die Arbeitgeberverbände anwendet, deren Organisationsstruktur bekanntlich in weit geringerem Maße formaldemokratischen Ansprüchen genügt. Die Gewerkschaften selbst bekennen sich jedenfalls zu demokratischen Ordnungsformen und betonen immer wieder, daß ihr Handeln durch das Votum ihrer großen Mitgliederzahl demokratisch legitimiert sei - im Gegensatz zu dem der meisten anderen Verbände.²⁾

Von ihren Satzungen her weisen die Gewerkschaften einen breiten Mitwirkungsspielraum für ihre Mitglieder auf, in der Realität jedoch stellen sich deren Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten anders dar. Nach einer DGB-Studie von

1) Biedenkopf, K., Koalitionsfreiheit..., a.a.O., S. 211

2) Vgl. o.V., Interview mit Otto Brenner, a.a.O., S. 26; siehe auch: Rosenberg, L., Wirtschaftspolitik als Aufgabe, a.a.O., S. 22

1969 waren nur 24 % der befragten Gewerkschafter mit ihrem Einfluß in ihrer Organisation zufrieden, 65 % hingegen fühlten sich von der Gewerkschaftsspitze übergangen.¹⁾

Bilstein kommt in einer Studie über innergewerkschaftliche Demokratie zu der Feststellung, daß sich nur etwa 15 - 25 % der Organisierten einigermaßen regelmäßig an Mitgliederversammlungen beteiligen.²⁾ Als Ursachen hierfür bezeichnet er die zunehmende Bürokratisierung der Gewerkschaften und die Herausbildung eines hauptamtlichen, d.h. berufsmäßigen Funktionärsapparates. Damit sei der unmittelbare Kontakt zwischen Mitglied und Führungsspitze beeinträchtigt und die ohnehin schon bei einem derart großen Verband vorhandene Tendenz zur Anonymität des Verbandslebens und zur Verselbständigung der Verbandsspitze verstärkt worden. Auch Hirsch macht für dieses Desinteresse der Mitglieder in erster Linie die "autoritäre Herrschaftsstruktur"³⁾ der Gewerkschaften verantwortlich. Der mangelnde Besuch der Mitgliederversammlungen ist allerdings kein gewerkschaftsspezifisches Problem, sondern zeigt sich z.B. bei politischen Parteien in ähnlicher Weise.⁴⁾

Obwohl die Gewerkschaften die *r e a l e* Demokratie propagieren, muß festgestellt werden, daß sie selbst in ihren Organisationen von der Praktizierung solcher Leitideen oft sehr weit entfernt sind. Dies gilt nicht nur für die Organe der gewerkschaftlichen Willensbildung, sondern in noch viel stärkerem Maße für ihre eigenen Wirtschaftsunternehmen,

1) Vgl. Conert, H., a.a.O., S. 13

2) Vgl. Bilstein, H., a.a.O., S. 342 f.

3) Hirsch, J., a.a.O., S. 136 ff.

4) Vgl. Müller, U., Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967, S. 73 ff.

in denen die gewerkschaftlichen Forderungen nach Demokratisierung des Wirtschaftslebens durch die Einführung der paritätischen Mitbestimmung von ihnen selbst weitgehend noch nicht erfüllt worden sind. Hierdurch haben die Gewerkschaften sich von ihren Gegnern den berechtigten Vorwurf zugezogen, unglaublich zu sein, da sie bei sich selbst nicht freiwillig die demokratischen Strukturen einführen, die sie für den gesamten Wirtschaftsbereich so beharrlich fordern.

Trotzdem kann festgestellt werden, daß die Organisationsstruktur der westdeutschen Gewerkschaften formaldemokratischen Kriterien standhält, wenn sie auch in der Praxis durch autoritär-oligarchische Strukturen und Verhaltensweisen überlappt wird.¹⁾

Insgesamt läßt sich somit die Legitimation gewerkschaftlichen Handelns auch aus ihrer demokratischen Verbandsstruktur ableiten. Der Meinung Hondrichs ist deshalb zuzustimmen, wenn er ausführt:

So "stellt sich der DGB als Repräsentant des größten Teils der Bevölkerung überhaupt dar, der nicht nur breitere Interessen vertritt als seine Gegenspieler, sondern auch wegen des Zusammenhanges aller wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereiche und auf Grund seiner Identifizierung mit demokratischen Lebensformen legitimiert ist, seine Funktionen über die Interessenvertretung einer gesellschaftlichen Gruppe oder Klasse hinaus auszudehnen"²⁾.

1) Vgl. hierzu Seeberger, H., Zur Analyse von Autoritätsstrukturen in deutschen Gewerkschaften, Diss., Erlangen 1969, S. 71 ff.

2) Hondrich, K., a.a.O., S. 102

1.2.3 Das Selbstverständnis der Gewerkschaften

1.2.3.1 Das gewerkschaftliche Gesellschaftsbild

Die Einschätzung der gesellschaftlichen Verhältnisse durch die Gewerkschaften in der Bundesrepublik ist in hohem Maße uneinheitlich. Selbst wenn man - wie in dieser Arbeit - nur auf die DGB-Gewerkschaften rekurriert, läßt sich kein einheitliches Gesellschaftsbild der in diesem Bund zusammengesetzten Einzelgewerkschaften ermitteln. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß sich zwei große ideologische Richtungen herausgebildet haben, zwischen denen sich die Meinung der 16 Industriegewerkschaften bewegt.

Neben der ursprünglich allein vorhandenen antagonistischen Gesellschaftsideologie wurde in den 50er Jahren unter Führung Georg Lebers die pluralistische Gesellschaftsauffassung von einem Großteil der Gewerkschaften übernommen. Die IG Bau, Steine, Erden, die sich damals an die Spitze der "Reformbewegung" des DGB setzte, gilt auch heute noch als die stärkste Verfechterin dieser Position. Im Gegensatz dazu steht das antagonistisch geprägte Gesellschaftsbild, dessen bedeutendste Vorkämpferin immer die IG Metall war. Ab Mitte der 60er Jahre zeigt sich jedoch auch bei ihr ein Aufweichen ihrer ursprünglichen Position und eine zumindest teilweise Anerkennung der pluralistischen Gesellschaftsideologie.

Der DGB vertritt keine der beiden Positionen prononciert, sondern bedient sich je nach Lage der einen oder anderen Richtung. Der Forderung des DGB nach paritätischer Mitbestimmung in allen Wirtschaftszweigen liegt z.B. ein antagonistisches Gesellschaftsbild zugrunde, das von der Existenz nur zweier Klassen der Gesellschaft, nämlich der Produktionsmittelbesitzer und der Nicht-Produktionsmittelbesitzer, ausgeht. Das Mitbestimmungspostulat wird z.B. aus

der Annahme einer nach wie vor existierenden polaren Klassengesellschaft und der daraus abgeleiteten Forderung nach "Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit"¹⁾ abgeleitet.

Auf der anderen Seite bekennt sich der DGB aber ausdrücklich zum System der pluralistisch verfaßten Gesellschaft und nimmt seine in diesem System ihm zuerkannte Rolle dort wahr.²⁾ In der Ausübung öffentlicher Funktionen durch Entsendung von Gewerkschaftsvertretern in Gremien der Selbstverwaltung und Beiräte haben die Gewerkschaften die Pluralismusideologie akzeptiert, nach der solche Gremien mit Vertretern aller gesellschaftlich relevanten Gruppen besetzt werden. "In Beiräten, Verwaltungsräten und Behörden teilen die Gewerkschaften daher sehr oft ihren Platz mit einer Vielzahl anderer Verbandsvertreter."³⁾ Auch fehlt es nicht an Verlautbarungen des DGB, in welchen er das Pluralismusmodell als richtig bezeichnet. So sagte Rosenberg:

"Er (der DGB, Anm.d.Verf.) hat sich dem Gemeinwohl verpflichtet und die pluralistische Gesellschaft als gegeben und richtig anerkannt."⁴⁾

Hirsch schreibt den Gewerkschaften ein einheitlich antagonistisches Gesellschaftsbild und die Ablehnung des Pluralitätsprinzips bei der Ausübung öffentlicher Funktionen zu mit der Begründung, sie könnten nur dadurch ihren Alleinvertretungsanspruch für alle Arbeitnehmer rechtfertigen.⁵⁾ Hierzu muß gesagt werden, daß diese Argumentation zwar logisch ist, jedoch nicht der Realität entspricht. Gerade in dieser Frage zeigt sich nämlich die weithin praktizierte Sorg-

1) DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Mitbestimmung der Arbeitnehmer - ein Leitfaden, Düsseldorf 1968, S. 17

2) Vgl. Vetter, O., Die Bedeutung..., a.a.O., S. 239

3) Hirsch, J., a.a.O., S. 101

4) Rosenberg, L., Entscheidungen..., a.a.O., S. 97

5) Vgl. Hirsch, J., a.a.O., S. 97 ff.

losigkeit der Gewerkschaften, die ein theoretisch-ideologisches Gesamtkonzept vermissen läßt. Dieser Mangel liegt in erheblichem Maße in der organisatorischen Struktur des DGB begründet, nach welcher der Bund selbst nur sehr geringe politische Befugnisse gegenüber den weitgehend autonom und divergent handelnden Einzelgewerkschaften besitzt. Da sich somit kein einheitliches Gesellschaftsbild der Gewerkschaften in der Bundesrepublik aufzeigen läßt, sollen im folgenden die Gesellschaftsbilder der IGM und der BSE stellvertretend für die beiden Hauptrichtungen im DGB dargestellt werden.

1.2.3.1.1 Das antagonistische Gesellschaftsbild

Das Gesellschaftsbild der IG Metall, der größten Industriegewerkschaft im DGB, wird noch am stärksten von antagonistischen Vorstellungen geprägt, obwohl sich auch hier ein Wandel hin zu einer mehr pluralistischen Gesellschaftsauffassung nicht leugnen läßt. Die IG Metall, die sich - jedenfalls unter ihrem früheren Vorsitzenden Otto Brenner - selbst als die Avantgarde unter den Gewerkschaften verstand, betrachtete die Gesellschaftsordnung der BRD trotz aller sozialen Errungenschaften noch bis in die 60er Jahre hinein als Klassengesellschaft. So sagte Brenner z.B. auf dem 5. Ordentlichen Gewerkschaftstag der IGM 1958 in Nürnberg:

"Geblieben ist die Klassengesellschaft mit ihren sozialen Gegensätzen und Ungerechtigkeiten, dem Luxus und der Macht der wenigen auf der einen, der bescheidenen Existenz und der Abhängigkeit auf der anderen Seite."1)

Aus der Erkenntnis heraus, daß wirtschaftliche Macht zu politischer Macht führt, wird der postulierte Antagonismus

1) Protokoll des 5. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, Nürnberg 1958, S. 204

als alle Bereiche des Lebens umfassend angesehen.

Die IG Metall wendet sich auch heute noch gegen die von der Arbeitgeberseite propagierte Partnerschaftsideologie, nach welcher eine Interessenidentität der Arbeitnehmer und Unternehmer im Wirtschaftsleben besteht, und postuliert den

"großen Gegensatz zwischen denen, die in abhängiger Arbeit stehen und denen, die im Besitz der gesellschaftlichen Produktionsmittel sind und wirtschaftliche Macht ausüben"1).

Die Verfügungsgewalt über Produktionsmittel dient hier also als alleiniges Einteilungskriterium für die Gesellschaft in zwei Klassen, welche fundamental divergierende Interessen besitzen. Diese werden auch nicht durch die Anhebung des Lebensstandards breiter Schichten der Bevölkerung überwunden; vielmehr wurde von der IG Metall immer wieder mit Nachdruck auf die zunehmende Konzentration der Wirtschaft und die sich damit verstärkende Machtkonzentration hingewiesen, welche die gesellschaftlichen Widersprüche eher verstärkten als nivellierte.²⁾

Von diesem streng antagonistischen Gesellschaftsbild ist die IG Metall jedoch in den 60er Jahren etwas abgerückt, indem sie Teile der pluralistischen Theorie angenommen hat, ohne aber auf ihre ursprüngliche Auffassung ganz zu verzichten. So besteht heute eine terminologische Unsicherheit und Widersprüchlichkeit, die sich darin äußert, daß abwechselnd mit antagonistischen und pluralistischen Kategorien argumentiert wird. Dies drückt sich deutlich in der folgenden Erklärung Brenners aus dem Jahr 1966 aus:

-
- 1) Brenner, O., Gewerkschaftliche Dynamik in unserer Zeit, Frankfurt 1966, S. 151 (Zitierweise: Gewerkschaftliche Dynamik...)
 - 2) Vgl. ders., Die Politik der Gewerkschaften nach dem 8. ordentlichen Bundeskongreß des DGB, in: DNG 1969, S. 301 (Zitierweise: Die Politik...)

"Der Begriff der 'pluralistischen Demokratie', mit dem man heute vielfach unsere Staats- und Gesellschaftsordnung umschreibt, drückt im Grunde nichts anderes aus, als daß wir nach wie vor in einer Klassengesellschaft leben, in der sich prinzipiell verschiedene soziale Schichten gegenüberstehen und ihre oft sehr gegensätzlichen Interessen in demokratischer Form durchzusetzen suchen."1)

Marchal, der diesen Wandel der IG Metall mit Aussagen Brenners zwischen 1958 und 1966 belegt, stellt dazu fest, daß sich in dem Gesellschaftsbild der IGM nicht mehr zwei Klassen unversöhnlich gegenüberstünden, sondern an deren Stelle eine Vielzahl konkurrierender Gruppen getreten sei, welche Einzelkonflikte austrügen.²⁾

Die Annahme der pluralistischen Auffassung wird vollends aus folgendem Ausspruch Brenners deutlich:

"Diese Konflikte ergeben sich zwangsläufig in vielen Positionen unserer pluralistischen Gesellschaft. Ihr Kennzeichen ist gerade, daß Macht und Einfluß nicht von wenigen monopolisiert sind, sondern durch ein Netz von Verbänden, Gruppen, Vereinen kanalisiert und kontrolliert werden."³⁾

1.2.3.1.2 Das pluralistische Gesellschaftsbild

Während das antagonistische Gesellschaftsbild die Ungleichheit der Klassen impliziert, geht gerade das pluralistische von der prinzipiellen Chancengleichheit und Gleichberechtigung der miteinander konfligierenden Gruppen aus. Die Vertreter des pluralistischen Ansatzes leugnen zwar nicht die Tatsache, daß auch heute noch eine in hohem Maße ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung vorliegt, sehen aber

1) Brenner, O., Gewerkschaftliche Dynamik..., a.a.O., S.158

2) Vgl. Marchal, H., a.a.O., S. 99

3) Protokoll des 6. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IGM, S. 225

den Hauptmangel nicht in der fehlenden Verfügungsgewalt der Arbeitnehmer über Produktionsmittel begründet, sondern darin, daß ihnen mangels Geld "der Zugang zu bestimmten Einrichtungen in unserer Gesellschaft"¹⁾ versperrt sei. Durch die sozialpolitischen Errungenschaften der modernen Industriegesellschaft seien die "geradezu unüberwindlichen Klassenschranken von einst"²⁾ jedoch nicht mehr vorhanden.

Nach Lebers Meinung hat sich "die ursprüngliche Abhängigkeit auf ein Maß reduziert, das sich ähnlich auch in anderen Bereichen menschlichen Zusammenwirkens vorfindet"³⁾. Mit diesen Worten wandte er sich 1963 energisch gegen diejenigen Gewerkschafter, welche die Gesellschaftsstruktur nach wie vor als antagonistisch und die Stellung des Arbeitnehmers als systemspezifisch unterprivilegiert betrachteten.

Somit "ist für die BSE die Emanzipation der Arbeitnehmer und ihre Integration in die bestehende bürgerliche Gesellschaft prinzipiell bereits erreicht. Die beiden, gleichsam als tragende 'Säulen' des 'gesellschaftlichen Lebens' gedachten einflußreichsten sozialen Gruppen stehen sich heute nicht mehr antagonistisch und unversöhnlich gegenüber. Ihre sozialen Positionen unterscheiden sich in der bestehenden 'freien Gesellschaft' nicht mehr absolut voneinander."⁴⁾

Die pluralistische Gesellschaftsideologie der Gewerkschaften hat viel von der Sozialpartnerschaftsideologie der Unternehmerseite angenommen, indem sie das Streben nach Verwirklichung des "Gemeinwohls" als gemeinsames Ziel der konfligierenden Gruppen postuliert und den fundamentalen Interessen-

-
- 1) Protokoll - 2. Außerordentlicher Bundeskongreß des DGB, Düsseldorf 1963, S. 35
 - 2) Protokoll des 6. Ordentlichen Gewerkschaftstages der BSE 1963, S. 229
 - 3) Protokoll des 6. Ordentlichen Gewerkschaftstages der BSE, a.a.O., S. 230
 - 4) Marchal, H., a.a.O., S. 90

gegensatz zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern auf lohnpolitische Auseinandersetzungen reduziert. Dieses Gesellschaftsbild basiert auf gegenseitiger Anerkennung und Einhaltung bestimmter "Spielregeln und Verhaltensnormen..., damit die 'freie Gesellschaft' funktionieren und soziale Konflikte auf ein systemkonformes Maß begrenzt werden können"¹⁾.

1.2.3.2 Die Funktionen der Gewerkschaften

1.2.3.2.1 Die Schutzfunktion der Gewerkschaften

Die Funktion der Gewerkschaften als die einer solidarischen "Vereinigung von Arbeitnehmern zum Zwecke einer Verbesserung ihrer Lohn- und Arbeitsbedingungen oder zur Abwehr einer Verschlechterung dieser Bedingungen"²⁾, wie sie vor 1933 definiert wurde, besitzt auch heute noch Priorität unter den gewerkschaftlichen Aufgaben. Da der einzelne Arbeitnehmer im Arbeitsleben auch unter dem gegenwärtigen staatlichen System einer weitgehenden sozialen Sicherung ständiger existentieller Gefährdung ausgesetzt ist, hat diese Funktion nicht an Aktualität verloren. Allerdings hat sich durch die Änderung der Wirtschaftsverfassung und der politischen Struktur der Inhalt der gewerkschaftlichen Schutzfunktion und der Adressatenkreis gewerkschaftlichen Handelns verändert. Die solidarische Komponente dieser Funktion, die in den ersten Jahren der Gewerkschaftsbewegung darin bestanden hatte, den Arbeiter und seine Familie durch Arbeitslosenunterstützungen, Familienbeihilfen, Krankenunterstützungen und Sterbegelder existentiell abzusichern,

1) Marchal, H., a.a.O., S. 87 f.

2) Wissel, R., zit. nach Pirker, Th., a.a.O., Bd. I, S. 559

ist in dem Maße zurückgetreten, wie die Betriebe und der moderne Staat diese soziale Sicherung übernommen und ausgebaut haben. Trotzdem ist dieser Aspekt gewerkschaftlichen Handelns noch nicht verschwunden.

Auch der Adressat gewerkschaftlichen Handelns hat sich im Laufe der Zeit geändert. Waren es früher die einzelnen Unternehmer, mit denen die Arbeitnehmerorganisationen die Bedingungen des Arbeitsvertrages von der Arbeitszeit bis hin zu Lohnfragen aushandelten, so stehen sie heute regionalen Arbeitgeberverbänden gegenüber, mit denen sie die Tarifverhandlungen führen müssen. Viele Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die den Arbeitnehmer direkt oder indirekt betreffen, werden heute von Parlament, Regierung und Ministerialbürokratie bestimmt, da der Staat den Bereich der regulierenden Wirtschafts- und Sozialpolitik immer weiter ausdehnt. Somit verlagert sich der Adressatenkreis der gewerkschaftlichen Aktivitäten zunehmend vom privaten auf den öffentlichen Bereich. Um ihre Schutzfunktion wahrnehmen zu können, müssen die Gewerkschaften deshalb ihren Einfluß in stärkerem Maße in diesem Bereich geltend machen. Darauf haben sie wiederholt hingewiesen, wenn von der Gegenseite argumentiert wurde, sie würden ihren eigentlichen Aufgabenkreis der Regelung der unmittelbaren Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen dadurch überschreiten, daß sie zunehmend den politischen Bereich zu beeinflussen suchten. So sagte Brenner z.B.:

"Beträchtlich geändert hat sich allerdings in den letzten Jahrzehnten der gesellschaftliche Rahmen, in dem die Gewerkschaften tätig sind, und damit unseres Erachtens auch das strategische Konzept. Die Erweiterung des gesellschaftlichen Rahmens und damit der gewerkschaftlichen Aufgaben ist eine unabweisbare Folge der ökonomischen und politischen Entwicklung."1)

1) Brenner, O., Strategie und Taktik der Gewerkschaften im gegenwärtigen Stadium der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Frankfurter Hefte 1968, S. 752

Schon 1951 stellte Grosse dazu fest,

"daß die Gewerkschaften, wenn sie ihr Ziel einer wirklichen sozialen Neugestaltung durchführen wollen, und weiter daran festhalten, die Existenz des Arbeiters zu sichern, gar nicht anders können, als den Weg der Beeinflussung der gesamten Wirtschaftspolitik zu gehen. D.h. sie werden immer versuchen müssen, auch Einfluß auf die Gestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik zu gewinnen."¹⁾

Es wird heute auch weitgehend anerkannt, daß die ökonomische Schutzfunktion sowie die solidarische Unterstützungsfunktion immer mehr den Charakter öffentlicher Aufgaben annehmen, je mehr der Staat seine aktive regulierende Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ausdehnt.²⁾

Die Schutzfunktion der Gewerkschaften bezieht sich nicht nur auf die Wahrung des materiellen Besitzstandes einzelner Arbeitnehmer oder der Einkommensbezieher aus unselbstständiger Arbeit insgesamt im Verteilungskampf, sondern erstreckt sich auf den gesamten Aufgabenkreis, den sich die Gewerkschaften gegeben haben. Da nach gewerkschaftlichem Verständnis von der privatkapitalistisch-autoritären Wirtschaftsstruktur ständig eine Gefahr für die demokratische Gesellschaftsordnung und für den individuellen Freiheitsraum des Einzelnen ausgeht, müssen die Gewerkschaften, wenn sie ihre Schutzfunktion erfüllen wollen, hiergegen Widerstand setzen. Da die Wirtschaft versucht, "den Staat zum Juniorpartner ihrer Interessen"³⁾ auf Kosten der Rechte sowie des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Status der Arbeitnehmer zu machen, gelte es, "Widerstand zu leisten".⁴⁾

1) Grosse, F., Gewerkschaften und soziale Neugestaltung, München 1951, S. 17 f.

2) Vgl. Mayer, E., Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften, Frankfurt 1973, S. 13

3) Lehlbach, J., Staat, Parteien und Gewerkschaften, in: GMH 1972, S. 268

4) Ebenda

"Die Gewerkschaften muß man also dort zur außerparlamentarischen Opposition zählen, wo sie wegen der Unvollkommenheit der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gezwungen sind, Angriffe und Bestrebungen, die sich gegen die gesellschaftliche Position der Arbeitnehmer richten, abzuwehren."1)

Allerdings bestehen innerhalb der Gewerkschaften selbst erhebliche Meinungsunterschiede darüber, wieweit dieses Widerstandsrecht im demokratischen Staat gehen darf. Wurde in den 50er Jahren noch der politische Streik von den meisten Gewerkschaften als legitimes Mittel zur Durchsetzung ihrer Forderungen betrachtet, so geht heute die Ansicht mehr dahin, daß ihr Demokratieverständnis, ihre Integration in das System und ihre Funktion als Träger öffentlicher Aufgaben eine aktive Widerstandshaltung ausschließen. So wurde z.B. auf dem 8. DGB-Kongreß in München die Ansicht vertreten:

"Wenn die Gewerkschaften von ihrem Selbstverständnis her diesen Staat, diese Gesellschaft und damit die Institution dieses Staates bejahen, wenn sie bereit sind, mit dem Mitbestimmungsgedanken den Arbeitnehmer noch mehr in diesen Staat, in diese Gesellschaft und in ihre Institutionen einzugliedern, kann man auf der anderen Seite nicht einer Widerstandsorganisation das Wort reden. Das ist ein Widerspruch in sich selbst."2)

Deshalb wird die Möglichkeit des aktiven Widerstandes heute nur als das letzte Mittel zur Verhinderung antidemokratischer Tendenzen und gegen eine "neue unheilvolle Allianz restaurativer Kräfte aus Wirtschaft und Politik"³⁾ betrachtet.

"Der politische Kampfstreik (Generalstreik) ... könnte nach dem gewerkschaftlichen Selbstverständnis nur im

-
- 1) Vitt, W., Gewerkschaften als Opposition, in: Glaser, H./ Stahl, K. (Hrsg.), Opposition in der Bundesrepublik, Freiburg 1968, S. 64
 - 2) Protokoll - 8. Ordentlicher Bundeskongreß des DGB, München 1969, S. 217
 - 3) Vetter, O., Die Bedeutung..., a.a.O., S. 330

Falle der Erhaltung oder Er kämpfung der Demokratie Anwendung finden."1)

1.2.3.2.2 Die Gestaltungsfunktion der Gewerkschaften

Neben der traditionellen Schutzfunktion tritt die gewerkschaftliche Gestaltungsfunktion immer stärker in den Vordergrund. Darunter können - global gesprochen - alle diejenigen Aufgaben subsumiert werden, die in der Satzung des DGB aus dem Jahre 1971 mit "Sicherung und Ausbau des sozialen Rechtsstaates"²⁾ und "weitere(r) Demokratisierung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft"³⁾ umschrieben werden. Im Grundsatzprogramm von 1949 bezeichnen sich die DGB-Gewerkschaften selbst als "entscheidenden Integrationsfaktor der Demokratie"⁴⁾ und als "unentbehrliche Kraft für eine demokratische Fortentwicklung"⁵⁾.

Hirsch bestätigt den Gewerkschaften diese Gestaltungsfunktion, indem er feststellt, daß sie aufgrund ihres faktischen Einflusses und ihrer Mitgliederstärke "zu einem der wichtigsten Gestaltungsfaktoren des gesamten politischen, sozialen und ökonomischen Lebens geworden"⁶⁾ sind und bei der Repräsentation einer so großen und in ihrer Interessenlage relativ heterogenen Bevölkerungsschicht ständig zum Interessenausgleich innerhalb ihrer eigenen Organisation gezwungen sind.

"Sie übernehmen damit eine gesamtpolitische Integrationsfunktion. Mit zunehmender Größe der Mitgliederzahlen und wachsendem Repräsentationsanspruch wird das Gewerkschafts-

1) Grebing, H., Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, 2. Aufl., München 1971, S. 261

2) Satzung des DGB von 1971, a.a.O., § 2 Abs. 1 c

3) Ebenda

4) Protokoll - Gründungskongreß des DGB, a.a.O., S. 3

5) Ebenda

6) Hirsch, J., a.a.O., S. 26

interesse allgemeiner Art, ihre Interessenvertretung zur Ordnungsfunktion, ihre Machtausübung zur verantwortlichen Gestaltung ökonomischer und sozialer Bedingungen der Gesamtgesellschaft."1)

Der entscheidende Unterschied gegenüber den politischen Parteien liegt nach Hirsch jedoch darin begründet, daß sie nur eine "Integration von Teilgruppen auf Teilgebieten"²⁾ erzielen, während die Parteien immer auf "Gesamtintegration"³⁾ hin angelegt sind.

Bei ihrer Integrationsaufgabe wirken die Gewerkschaften jedoch in starkem Maße als Ordnungs- und Stabilisierungsfaktoren des bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Der reformistische Flügel im DGB hat diese Bedeutung der Gewerkschaften als Ordnungsfaktoren sehr stark gefördert, indem er sich als Garant des Systems empfahl und bewußt die Integration der Arbeitnehmer in dieses System förderte. Hauenschild (IG Chemie) drückte dies ganz deutlich aus, als er nicht ohne Stolz sagte:

"Wenn man die Rolle der Gewerkschaften von '45 bis heute... betrachtet, dann darf man wohl, ohne unbescheiden zu sein, für die Gewerkschaften in Anspruch nehmen, daß sie ein demokratischer Stabilisierungsfaktor gewesen sind. Vielleicht sind uns die Unternehmer noch einmal dankbar, wenn wir behilflich sind, mit bestimmten Radikalitäten von links und rechts in den Betrieben fertig zu werden."4)

Diese Haltung impliziert jedoch eine Gefahr, in welche sich die Gewerkschaften durch eine zu starke Betonung ihrer Rolle als Ordnungsfaktor begeben. Da sie nach ihren Zielen nicht der Verfestigung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Status quo dienen, sondern das System evolutorisch verändern wollen, kommen sie allzu leicht in die Gefahr, durch ständi-

1) Hirsch, J., a.a.O., S. 33

2) Ebenda, S. 14

3) Ebenda

4) O.V., Interview mit K. Hauenschild, in: Wirtschaftswoche 1971, H. 23, S. 18

ge Stabilisierung des Systems die Chancen für notwendige Veränderungen zu verschlechtern. Dies ist auch der Hauptkritikpunkt der Neuen Linken gegen die Gewerkschaften, die behaupten, daß die Arbeitnehmerverbände nach 1945 bisher alles getan hätten, um den kranken Kapitalismus zu stärken, der sich sonst schon ad absurdum geführt hätte.¹⁾ Die Gewerkschaften stehen somit in einem ständigen Dilemma:

"Schutz- und Gestaltungsfunktion geraten daher in der praktischen Gewerkschaftspolitik vielfach in Widerstreit zueinander. Immer wieder sehen sich die Gewerkschaften zwischen der Szylla, das gegenwärtige privatkapitalistische System zu stabilisieren, und der Charybdis, das Risiko empfindlicher wirtschaftlicher Rückschläge in Kauf nehmen zu müssen. Die gebräuchlichste Alternative: 'Ordnungsfaktor oder Gegenmacht' ist daher nichts anderes als eine polemische Verkürzung jenes Dilemmas, dem sich jeder Gewerkschafter ausgesetzt sieht."²⁾

Die Gewerkschaften verstehen sich jedoch nicht nur als "praktizierende Demokraten", indem sie in ihren eigenen Reihen versuchen, Demokratie zu verwirklichen, sondern betrachten sich als der entscheidende Promotor der Entwicklung hin zu einer realen Demokratie in der Bundesrepublik. In der Ausübung von öffentlichen Funktionen haben die Gewerkschaften tatsächlich die Möglichkeit, gestaltend tätig zu werden, z.B. auf dem Sektor der Arbeitsgerichtsbarkeit, im Mitbestimmungsbereich und hauptsächlich im traditionellen Bereich der Lohnfindung. Da der Lohn volkswirtschaftlich gesehen nicht nur einen Kostenfaktor darstellt, sondern heute zunehmend in seiner Bedeutung als Bestimmungsfaktor der Nachfrage und somit der Konjunktur anerkannt wird, bedeutet jeder von den

1) Vgl. Mandel E., Systemkonforme Gewerkschaften? in: GMH 1970, S. 361; siehe auch: Gorz, A., Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus, Frankfurt 1967

2) Hensche, D., Gewerkschaften in der deutschen Bundesrepublik heute, in: Gmoser, R. (Hrsg.), Die Gewerkschaft auf dem Wege zum Jahre 2000, Wien 1971, S. 92

Gewerkschaften getätigter Tariflohnabschluß ein Stück autonomer Gestaltung des wirtschaftlichen Geschehens. Darüber hinaus umfaßt aber die gewerkschaftliche Gestaltungsaufgabe auch die Veränderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen hin zu mehr demokratischen Organisationsformen. In ihrer Gestaltungsaufgabe stehen die Gewerkschaften allerdings in dem Konflikt,

"einerseits in dieser Gesellschaft zu wirken, um bestimmte Nahziele zu erreichen, anderseits und in gleicher Weise diese Gesellschaft zu verändern, um die Bedingungen für die Abhängigkeit und Unterprivilegierung der Arbeitnehmer zu beseitigen"1).

1.2.3.3 Die Gewerkschaften in der Gesellschaft

1.2.3.3.1 Unabhängigkeit und Neutralität der Gewerkschaften

In seiner Satzung von 1949 erklärt der DGB seine "Unabhängigkeit gegenüber den Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen, Konfessionen und politischen Parteien"2). Dieser Grundsatz entspricht der von den Verfassungsrechtlern erhobenen Erfordernis der "gesellschaftspolitischen Neutralität"3) der Koalitionen, unter welcher sowohl die "organisatorische Unabhängigkeit der Verbände von Kirchen und Parteien"4) als auch die faktische Weisungsfreiheit zu verstehen ist. Die Gewerkschaften dürfen sich folglich nicht zum verlängerten Arm anderer Verbände, Unternehmen, Kirchen, Parteien und auch der Regierung machen bzw. machen lassen, da dies der verfassungsmäßig verankerten positiven Koalitionsfreiheit widersprechen würde.

1) Hensche, D., a.a.O., S. 99

2) Satzung des DGB von 1949, a.a.O., § 9 Abs. 1

3) Galperin, H., a.a.O., S. 40

4) Ebenda

Da jedoch in den Satzungen mancher Einzelgewerkschaften wie z.B. der IG Metall von "parteipolitischer Neutralität" anstatt "Unabhängigkeit" die Rede war, ergab sich in den 50er Jahren eine Kontroverse um den Inhalt dieser Begriffe. Aus dem Wort "parteipolitische Neutralität" wurde "politische Neutralität" und somit politische Abstinenz abgeleitet, wogegen sich die Gewerkschaften heftig wehrten, da sie darin den Versuch sahen, ihre Gestaltungsfunktion erheblich zu beschneiden. So wiesen sie bereits 1949 in ihrem Funktionärsorgan "Die Quelle" derartige Bestrebungen zurück:

"Die parteipolitische Neutralität der Gewerkschaften wird oft angezweifelt. Solchen Fällen liegt meistens die unbewußte - oftmals leider auch bewußte - Verwechslung von Begriffen zugrunde. Man verwechselt die Begriffe politisch und parteipolitisch. Eine Gewerkschaftsbewegung kann niemals politisch neutral sein. Es ist die Aufgabe der Gewerkschaften, sich mit Verhältnissen zu beschäftigen, die wesentlich durch die politische Situation bestimmt werden. Die Gewerkschaften sollen diese Verhältnisse nicht nur beobachten, sie sollen sie vielmehr beeinflussen. Darum muß die Gewerkschaftsbewegung politisch aktiv sein."1)

Um weiteren Mißverständnissen vorzubeugen, wurde daraufhin in den Satzungen der Begriff "Neutralität" durch "Unabhängigkeit" ersetzt²⁾ und dazu grundlegend festgestellt:

"Parteipolitische Unabhängigkeit bedeutet aber nicht politische Abstinenz. Diese widerspricht grundsätzlich der gewerkschaftlichen Aufgabe, die Arbeitnehmerinteressen zu vertreten."3)

Die Konstituierung des DGB nach 1945 als Einheitsgewerkschaft im Gegensatz zu den in der Weimarer Zeit richtungsmäßig aufgespaltenen und politischen Parteien eng verbundenen Gewerk-

1) Fossil, A., Gewerkschaften und politische Wahlen, in: Die Quelle 1949, S. 290

2) Vgl. Satzungen der IGM von 1954 und 1956, § 2, und Satzungen der BSE von 1955 und 1957, § 2

3) Brenner, O., Die Unabhängigkeit und Einheit der Gewerkschaften, in: DNG 1958, S. 330

schaften setzt ihre Unabhängigkeit voraus.

"Diese Unabhängigkeit bildet eine Voraussetzung für die Chance der Gewerkschaften, die Arbeitnehmerinteressen auch auf politischer Ebene geltend zu machen."1)

Allerdings bedeutet Unabhängigkeit nicht, daß den Gewerkschaften eine ideologische oder religiös-weltanschauliche Ausrichtung untersagt werden könnte.²⁾ Gerade wenn sie ihre Schutzfunktion gegenüber den Arbeitnehmern erfüllen wollen, müssen sie sich politisch artikulieren und versuchen, Einfluß auf politische Entscheidungen zu erlangen. Die gesellschaftliche Gestaltungsfunktion erfordert darüber hinaus noch viel stärker das politische Engagement der Gewerkschaften. Deshalb kommt Rosenberg zu dem Schluß:

"Eine Gewerkschaft, die sich politisch neutral verhielte, wäre ebenso undenkbar wie eine politische Partei, die sich an sozialen Fragen uninteressiert zeigte."3)

Dieser politische Anspruch ist von den westdeutschen Gewerkschaften schon immer erhoben worden und wurde z.B. auch von dem damaligen DGB-Vorsitzenden Richter 1959 geltend gemacht:

"Da die Politik das Leben eines jeden in der Gemeinschaft tätigen Menschen bestimmt und zudem eine starke gegenseitige Abhängigkeit zwischen Fragen der Lohnpolitik, der Sozialpolitik und der Wirtschaftspolitik, kurz zwischen allen politischen Bereichen besteht, ist es selbstverständlich, daß die Gewerkschaftsbewegung als die Vertretung der Arbeitnehmer politisch nicht neutral sein kann."4)

Der hier zum Ausdruck kommende politische Anspruch der Gewerkschaften wird seit Mitte der 60er Jahre mit dem Argument unterstützt, daß durch den Wandel speziell der SPD von der klassischen Arbeiterpartei hin zu einer Volkspartei ein

1) Marchal, H., a.a.O., S. 212

2) Vgl. Galperin, H., a.a.O., S. 40

3) Rosenberg, L., Entscheidungen..., a.a.O., S. 140

4) Protokoll - 5. Ordentlicher Bundeskongreß des DGB, Stuttgart 1959, S. 248

politisches Vakuum entstanden sei, das zu füllen die Gewerkschaften aufgerufen seien. Das Fehlen einer speziell die Arbeitnehmerinteressen vertretenden politischen Partei solle deshalb "durch eine stärkere Beteiligung der Gewerkschaften an der politischen Willensbildung der Parteien und im vorparlamentarischen Raum"¹⁾ kompensiert werden.

Vitt begründete den Anspruch auf ein verstärktes politisches Mandat der Gewerkschaften zur Zeit der Großen Koalition damit, daß das Parlament seine Kontrollfunktion verloren habe und dadurch ein Trend zur "konstitutionellen Oligarchie"²⁾ und zum "politischen Immobilismus"³⁾ entstanden sei. Durch die Identität der Volksparteien würden den Gewerkschaften zunehmend die Aufgaben der politischen Parteien zufallen. Auch Vetter vertritt diese These, wenn er sagt:

"Arbeiterparteien alten Stils gibt es nicht mehr. Damit verstärkt sich für die Gewerkschaften die Aufgabe, mehr noch als bisher als Zusammenschluß der Arbeitnehmerschaft politische Ziele zu entwickeln und zu verfolgen."⁴⁾

Allerdings empfiehlt Vetter, politisch in die Parteien hineinzuwirken und nicht deren Funktionen zu übernehmen, wie dies von Vitt gefordert worden war. Dagegen wendet sich insbesondere der mehr pragmatisch orientierte Flügel des DGB unter Führung der BSE. Ihr früherer Vorsitzender Leber, dem die strikte begriffliche Trennung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft vorschwebt, warnte des öfteren nachdrücklich vor dem politischen Anspruch, den andere Gewerkschaften mehr

1) Marchal, H., a.a.O., S. 220;
vgl. auch: Vetter, O., DGB und politische Parteien, in:
GMH 1974, S. 204 f.

2) Vitt, W., a.a.O., S. 59

3) Ebenda

4) Protokoll - 3. Außerordentlicher Bundeskongreß des DGB,
a.a.O., S. 34

oder weniger stark erhoben. So sagte er 1966 auf dem 7. Ordentlichen Gewerkschaftstag der BSE:

"Die politische Repräsentanz auch der Arbeitnehmer wie aller anderen Bürger unseres Staates liegt bei den politischen Parteien und nirgendwo anders. Die Gewerkschaften können weder eine Ersatzpartei sein, noch können sie neben oder über den Parteien stehen wollen. ... Wenn wir aber in Fragen, die uns als Gewerkschaften nicht primär und erstlinig aufgegeben sind, allzusehr in den politischen Bereich hineinwirken wollten, könnten wir in mancher Hinsicht auf eine schiefe Bahn geraten."1)

Die Tendenz des modernen Staates, in immer stärkerem Maße durch die Setzung von Rahmenbedingungen und insbesondere durch direkte Eingriffe im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik seinen Funktionsbereich auszudehnen, läßt die Frage der Unabhängigkeit der Gewerkschaften gegenüber dem Staat aktuell werden. Gerade die deutschen Gewerkschaften haben sich nach 1945 bewußt so sehr in diesen Staat integriert und in einem Maße öffentliche Funktionen übernommen und damit automatisch ein solches Staatsbewußtsein und gesamtgesellschaftliches Verantwortungsgefühl herausgebildet, daß es ihnen unmöglich ist, eine strikte Gegenposition zum Staat zu beziehen, wie dies bei vielen Gewerkschaften anderer Länder der Fall ist.

In den deutschen Gewerkschaften selbst wird z.T. jedoch erkannt, daß sie durch die Übernahme öffentlicher Funktionen "Gefahr laufen, zu Einrichtungen mit Öffentlichkeitscharakter zu werden"²⁾. Wenn sie jedoch nicht versuchen, ständig neue Freiräume gegenüber dem Staat zu erkämpfen, der die Arbeitnehmerverbände tendenziell stärker binden möchte, gehen sie das Risiko ein, ihre Autonomie und damit eine der

1) Protokoll des 7. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Bau, Steine, Erden 1965, S. 318 f.

2) Vetter, O., Die Bedeutung..., a.a.O., S. 335

wichtigsten Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer Schutz- und Gestaltungsaufgaben in der Gesellschaft aufzugeben. Denn "wenn die Autonomie entfällt, sind systemändernde Forderungen nicht zu realisieren"¹⁾, welche die Gewerkschaften erheben, um die Arbeitnehmer aus ihrer abhängigen Position in dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung herauszuführen.

1.2.3.3.2 Das Verhältnis der Gewerkschaften zu den politischen Parteien

Durch die Bejahung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie haben die Gewerkschaften die Parteien in ihrer Stellung, Funktion und Aufgabe anerkannt. Ihr Demokratieverständnis, das auf die Verwirklichung der realen Demokratie gegründet ist, veranlaßt sie jedoch, sich immer wieder für den Ausbau der - ihrer Meinung nach lediglich formalen - Demokratie einzusetzen, wodurch sie zwangsläufig in vielen Punkten mit dem Kompetenzbereich der politischen Parteien kollidieren. Wenn auch die Gewerkschaften darauf verweisen, daß es heute keine Partei gibt, die speziell die Arbeitnehmerinteressen vertritt, sondern nur noch Volksparteien, welche versuchen, alle Gruppen der Gesellschaft in gleicher Weise zu gewinnen und zu vertreten, so wollen die Gewerkschaften dennoch den Parteien nicht deren gesamtgesellschaftliche Integrationsfunktion streitig machen. Allerdings streben sie langfristig eine Art politischer Repräsentation an, die nicht nur durch die Parteien vorgenommen wird, sondern an der auch andere gesellschaftliche Gruppen - in besonderem Maße natürlich sie selbst - teilhaben können. Dies geht deutlich aus ihren Bemühungen hervor, neben oder in Ergänzung der Parlamente ein System von Wirtschafts- und Sozialräten zur wirkungsvolleren Vertretung der Arbeitnehmerin-

1) Leminsky, G., a.a.O., S. 194

teressen zu installieren.¹⁾

Im übrigen versuchen die Gewerkschaften, die politischen Interessen ihrer Mitglieder durch Beeinflussung der politischen Parteien zu vertreten. So wird von maßgeblicher Seite immer wieder dazu aufgefordert, verstärkt in die Parteien hineinzuwirken, um gewerkschaftlichen Vorstellungen innerhalb der Parteien mehr Geltung zu verschaffen.²⁾ Obwohl die personelle Präsenz der Gewerkschaften in den politischen Parteien, vornehmlich der SPD, relativ groß ist, wird gerade in letzter Zeit dafür plädiert,

"durch den Eintritt in eine der beiden großen Parteien dazu beizutragen, in allen entscheidenden Gremien endlich Mehrheiten entstehen zu lassen, die aktiv für die Arbeitnehmerforderungen eintreten und dann auch die entsprechenden sachlichen und personellen Entscheidungen in der Parteipolitik treffen"³⁾.

Eine kollektive Mitgliedschaft der Gewerkschaften in politischen Parteien, wie sie z.B. in England existiert, ist in der Bundesrepublik wegen des einheitsgewerkschaftlichen Charakters und der sich daraus ergebenden parteipolitischen Unabhängigkeit nicht möglich.

Nach einer Aufstellung von Fusilier aus dem Jahre 1954 waren 87 % der englischen Labour-Party und 61 % der sozialdemokratischen Partei Schwedens gleichzeitig gewerkschaftlich organisiert.⁴⁾ Trotz fehlender kollektiver Mitgliedschaft besteht jedoch auch in der Bundesrepublik eine starke personelle Verflechtung zwischen der sozialdemokratischen Partei und

1) Vgl. DGB (Hrsg.), Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich, abgedruckt in: GMH 1971, S. 569 ff.

2) Vgl. Referat Vettors auf dem 3. Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB, in: Protokoll, a.a.O., S. 34

3) Vilmar, F., Thesen zum parteipolitischen Engagement der Gewerkschaften, in: GMH 1967, S. 735

4) Zit. nach Beyme, K.v., Interessengruppen in der Demokratie, München 1969, S. 131

den Gewerkschaften.¹⁾

Besonders hoch ist der Organisationsgrad unter den Mandats-trägern in der SPD. So sind im 7. Deutschen Bundestag von den 242 Abgeordneten der SPD 227 gewerkschaftlich organisiert, was einem prozentualen Anteil von 93,8 entspricht. In den anderen Fraktionen ist der Organisationsgrad mit 18,8 % bei der CDU/CSU und 14,3 % bei der FDP wesentlich geringer.²⁾ Der überaus hohe Prozentsatz gewerkschaftlich organisierter Mandatsträger der SPD dürfte auch für andere politische Repräsentationsorgane wie z.B. Landtage, Stadträte u.ä. gelten, da in dieser Partei in vielen Fällen Bewerber, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind, nur geringe Chancen haben, als Kandidaten für ein Mandat aufgestellt zu werden.

Die traditionell enge personelle und ideologische Verflechtung der Gewerkschaften mit der SPD und ihr gutes Verhältnis resultieren aus der Tatsache, daß sowohl die Gewerkschaften als auch die Sozialdemokratie aus den gleichen Wurzeln der Arbeiterbewegung zu Ende des 19. Jahrhunderts entstanden sind. Die SPD ist auch die einzige Partei in der BRD, welche ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften in ihrem Programm darlegt. Im Godesberger Programm der SPD werden die Gewerkschaften als "Vertreter aller arbeitenden Menschen"³⁾ und "wesentliche Träger des ständigen Demokratisierungsprozesses"⁴⁾ von ihr anerkannt.

1) Nach Auskunft des SPD-Parteivorstandes, Referat Organisation, sind gegenwärtig zwischen 60 und 70 % der Parteimitglieder gewerkschaftlich organisiert. Vgl. auch: Schmollinger, H., Arbeiter, Angestellte und Beamte in Parteien der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1974, H. 1, S. 85 f. Die von Schmollinger auf S. 86 unten genannte Zahl von 24,8 % für 1973 dürfte jedoch nicht der Realität entsprechen.

2) Quelle: Wirtschaftsrat der CDU, Gewerkschaften in Zahlen, a.a.O., S. 61

3) Grundsatzprogramm der SPD, Bonn 1959, S. 17

4) Ebenda

Solange die SPD im Bundestag und in den meisten Landtagen in der Opposition war, herrschte zwischen ihr und den Gewerkschaften weitgehende Interessen- und Verständigungsidentität, da sich der politische Kampf beider gegen eine Partei und Regierung richtete, die nicht explizit die Interessen der Arbeitnehmer und sozial Schwachen vertrat und somit gleichermaßen gegen gewerkschaftliche und sozialdemokratische Zielsetzungen handelte. Mit der Hinwendung der SPD von einer reinen Arbeiterpartei zur Volkspartei, mit ihrer veränderten Stellung von der Opposition über den Juniorpartner schließlich zum Träger der Regierungsgewalt in der Bundesrepublik änderte sich zwangsläufig das gewerkschaftliche Verhältnis zu ihr. Da die Einflußmöglichkeiten der SPD auf die Politik der Großen Koalition und auch die Reformmöglichkeiten einer sozial-liberalen Regierung von den meisten Gewerkschaften anfangs überschätzt worden waren, stellte sich nach kurzer Zeit bei diesen eine gewisse Ernüchterung ein, die einen Umdenkungsprozeß auslöste, jedoch das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und SPD nicht grundsätzlich veränderte. So weist z.B. Lehlbach darauf hin, daß sich die SPD jetzt durch ihre Öffnung zur Volkspartei und als Regierungspartei "nicht in allen Fällen und von vornherein mit dem Arbeitnehmerinteresse identifizieren"¹⁾ könne und leitet daraus die Forderung ab, in verstärktem Maße Arbeitnehmerinteressen in die Parteien, nicht nur in die SPD, zu tragen.²⁾

Durch die veränderte Rolle der SPD als Regierungspartei mußte sich das gewerkschaftliche Verhältnis zu ihr ganz zwangsläufig ändern, da die Gewerkschaften wie auch die parlamentarische Opposition systemgemäß Maximalforderungen stellen, die von der Regierung nicht in diesem Maße erfüllt werden

1) Lehlbach, J., a.a.O., S. 269

2) Vgl. ebenda

können. Wie später noch ausführlich zu zeigen sein wird, stehen die Gewerkschaften hierbei dauernd in einem Loyalitätskonflikt, da sie zwar aus prinzipiellem Einverständnis mit der Regierungspolitik eine zurückhaltende Politik betreiben möchten, um deren Existenz nicht zu gefährden, andererseits aber von der Mitgliederseite stets unter Erfolgszwang stehen und ihre Existenzberechtigung ständig durch eine energische und ergebnisreiche Politik unter Beweis stellen müssen.

Um das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und SPD wieder zu verbessern, entstanden 1967 zwei Bewegungen, die eine Intensivierung der gegenseitigen Beziehungen zum Ziel hatten. Die erste der beiden kam von den Gewerkschaften und versuchte, über die Bildung von Arbeitsgemeinschaften sozialdemokratischer Gewerkschafter "aus der Arbeitnehmerschaft in die Partei hineinzuwirken"¹⁾ und "dem Arbeitnehmer und seinen Problemen mehr Resonanz zu verschaffen"²⁾. Die ersten 1967 durch den DGB-Landesbezirk Rheinland-Pfalz gegründeten Arbeitsgemeinschaften wurden allerdings von der Parteispitze mit Skepsis und Ablehnung betrachtet. So wandte sich Helmut Schmidt in einem Interview in einer Gewerkschaftszeitung offen gegen diesen Versuch.³⁾

Statt dessen unternahm nun die Parteiführung Anstrengungen, das Verhältnis zu den Gewerkschaften auf oberster Ebene durch die Gründung eines "Gewerkschaftsrats" beim Parteivorstand der SPD zu beleben. Dieses Gremium, dem unter Vorsitz der SPD-Spitze neben dem 1. und 2. Vorsitzenden des DGB alle

1) Lehlbach, J., Sozialdemokratische Gewerkschafter, in: Der Gewerkschafter 1967, S. 431

2) Ebenda

3) Vgl. o.V., Interview mit dem Fraktionsvorsitzenden der SPD im Bundestag, Helmut Schmidt, in: Der Gewerkschafter 1967, S. 294

Führer der DGB-Gewerkschaften, Vertreter der DAG, der Gewerkschaft der Polizei und des Beamtenbundes sowie die Vorstände der gewerkschaftseigenen Wirtschaftsunternehmen angehören, hat lediglich beratende Funktion und soll dem ständigen Gedankenaustausch und der Beseitigung von auftretenden Meinungsverschiedenheiten dienen.¹⁾

Nachdem die Gründungen von Arbeitsgemeinschaften sozialdemokratischer Arbeitnehmer jedoch zunahmen und die Forderung nach Anerkennung als parteiinterne Arbeitsgemeinschaften erhoben wurde²⁾, sprach sich der Parteivorstand 1972 für die Bildung solcher Arbeitsgemeinschaften auf allen Ebenen der Parteigliederungen aus.³⁾ Daraufhin konstituierte sich bundesweit die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD, die somit neben den bisher schon bestehenden Arbeitsgemeinschaften der Frauen, der Jungsozialisten, der Selbständigen etc. ihren festen institutionalisierten Platz innerhalb der Partei erhalten hat. Nach Wehner stellt sie das Verbindungsglied zwischen SPD und Gewerkschaften auf allen organisatorischen Ebenen dar, ist - wie er sagte - "sowohl Antenne als auch Sender"⁴⁾, obwohl die institutionalisierte Beteiligung der Gewerkschaften darin nicht vorgesehen ist. Faktisch dürften die Organe dieser Arbeitsgemeinschaft jedoch vorwiegend von Mitgliedern besetzt sein, die auch in den Gewerkschaften haupt- oder nebenamtliche Tätigkeiten ausüben. Somit dürften die Voraussetzungen für

1) Vgl. o.V., Wie regierungstreu sind die Gewerkschaften? in: Wirtschaftswoche 1972, H. 50, S. 12

2) Vgl. Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen 1967, H. 22, S. 24

3) Vgl. o.V., Ein neues Sprachrohr für die Genossen von der Werkbank, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.6.1973, S. 10

4) Wehner, H., Rede auf der Bundeskonferenz der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen 1973 in Duisburg, Manuskript S. 4

eine wesentlich intensivere gegenseitige Durchdringung von Gewerkschaften und SPD und der gewerkschaftliche Wunsch, die Arbeitnehmerinteressen stärker in die Partei hineinzutragen, erfüllt sein.

Das Verhältnis der Gewerkschaften zu den anderen im Bundestag vertretenen Parteien CDU/CSU und FDP ist in erster Linie durch die geringe Übereinstimmung der Ziele und der Politik dieser Parteien mit den gewerkschaftlichen Vorstellungen geprägt. Durch die Tatsache, daß die CDU/CSU über 20 Jahre hinweg die Bundesregierung stellte, ist sie zudem in einem solchen Maße zum natürlichen Gegner der Gewerkschaften geworden, daß deren Beziehungen zu dieser Partei auch jetzt, da sie sich im Bundestag in der Opposition befindet, nachhaltig dadurch bestimmt sind. Aus ihrem Verhältnis zur CDU und insbesondere zur CSU haben die Gewerkschaften nie einen Hehl gemacht, sondern sich vielmehr in Wahlaufrufen sehr deutlich gegen sie ausgesprochen¹⁾, wodurch sie sich den Vorwurf der Verletzung ihrer parteipolitischen Unabhängigkeit zuzogen.

Während sich die zahlenmäßige Präsenz der Gewerkschaftsmitglieder in der SPD-Bundestagsfraktion mit jeder Wahl verstärkte, schwankte der sowieso immer bescheidene Anteil in der CDU/CSU-Fraktion und ist seit 1965 wieder rückläufig.²⁾ Allerdings hat sich durch die letzten Bundestagswahlen das Verhältnis von DGB-Gewerkschaftern gegenüber den Mitgliedern des "Christlichen Gewerkschaftsbunds", der sich 1953 vom DGB abgespaltete und über ein Schattendasein nie hinausgelangte, in der CDU/CSU-Fraktion erheblich vergrößert.³⁾ In jüngster

1) Vgl. Pirker, Th., a.a.O., Bd. I, S. 252 ff.

2) Vgl. Hirche, K., Gewerkschafter im Siebten Deutschen Bundestag, in: GMH 1973, S. 83

3) Vgl. ebenda, S. 86

Zeit versucht die CDU, vornehmlich durch die Sozialausschüsse unter Führung des DGB-Mitglieds Hans Katzer, ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften zu verbessern. Diese Versuche wurden von seiten der Gewerkschaften jedoch mit Skepsis aufgenommen, da hinter diesem plötzlichen Umschwung eher taktisches Verhalten der in die Opposition geratenen CDU vermutet wird.

Die FDP ist von den Gewerkschaften meist ignoriert worden, da sie von ihrem liberal-konservativen Verständnis und Programm her wenig Gemeinsamkeiten mit den Arbeitnehmerorganisationen aufweist und wegen ihrer geringen Größe oft nicht ernst genommen wurde. Die FDP hat sich allerdings auch nie um ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften bemüht, weil Massenorganisationen ihrem liberalen Verständnis sowieso widerstreben. Seit der Bildung der sozial-liberalen Koalition im Jahre 1969 erfüllt die FDP darüber hinaus für die Gewerkschaften die Funktion eines politischen Prügelknaben, da sie in erster Linie für die Fehler der Regierung verantwortlich gemacht wird bzw. darauf verwiesen wird, daß von den Gewerkschaften und der SPD angestrebte Reformen nur an dem Widerstand der FDP scheitern würden. So verstehen es manche Gewerkschaftsfunktionäre, Kritik an der sozialliberalen Regierung auf die FDP abzulenken. Diese Politik wird auch von der SPD-Spitze bewußt gefördert, da man sich auf diese Weise nach außen hin reformfreudiger zeigen kann, als man es nach der Zusammensetzung der Fraktion und des Kabinetts selbst ist.

1.2.3.3.3 Das gewerkschaftliche Verhältnis zu Parlament, Regierung und Staat

Das Verhalten der westdeutschen Gewerkschaften gegenüber Parlament, Regierung und Staat hat sich nach anfänglich oppositioneller Einstellung zu einer Bejahung des bestehenden Zustands im Prinzip mit Kritik im Detail gewandelt. Nachdem den Gewerkschaften in den frühen 50er Jahren durch ihr aggressives Verhalten bei der Verabschiedung des Montan-Mitbestimmungsgesetzes, ihre Angriffe gegen die CDU-geführte Regierung und die wirtschaftliche Restauration sowie durch ihren Anspruch auf ein politisches Streikrecht in der Öffentlichkeit der Vorwurf gemacht worden war, sich antidemokratisch, antiparlamentarisch und staatsfeindlich zu verhalten, bemühten sich die Gewerkschaften in der Folgezeit, sich durch bewußte Bekenntnisse zu Staat und parlamentarischer Ordnung als gute Demokraten zu profilieren. So stellte z.B. Richter 1959 den Standpunkt des DGB in dieser Frage wie folgt klar:

"Unser Bekenntnis zur Demokratie ist logischerweise ein Bekenntnis zur Bundesrepublik. Viele von uns haben in verschiedenen Gremien verantwortlich am Werden und an der Gestaltung der Bundesrepublik mitgewirkt. Wir bejahen die Grundzüge der demokratischen Ordnung der Bundesrepublik, wobei wir uns dessen bewußt sind, daß es noch ein weiter Weg sein wird, bis einmal in der Alltagspraxis der Politik und in der Haltung eines jeden Staatsbürgers die demokratische Gesinnung ihren Platz hat. Diese positive Einstellung zur Bundesrepublik werden die Gewerkschaften immer beibehalten, auch dann, wenn ihre Auffassung in der einen oder anderen Frage mit der der jeweiligen Bundesregierung oder der eines Ministers nicht übereinstimmt."1)

Diese Bekenntnisse der Gewerkschaften werden oft mit dem einschränkenden Hinweis versehen, daß der Staat, für den man sich einsetzt, noch nicht dem Verfassungsauftrag eines demo-

1) Protokoll - 5. Ordentlicher Bundeskongreß des DGB, a.a.O., S. 252

kratischen und sozialen Bundesstaates entspreche, sondern erst zu einem solchen hin entwickelt werden müsse¹⁾, wobei sich die Gewerkschaften selbst zur Mitarbeit aufgerufen fühlen. Deshalb wird von ihnen betont, daß ihr Bekenntnis zu diesem System keine Anerkennung und Sanktionierung des unvollkommenen Status quo bedeute, sondern vielmehr "die Forderung nach Verwirklichung einer gerechteren Gesellschaft"²⁾ impliziere.

Von ihrer Funktion als Gestaltungsfaktor her sehen die Gewerkschaften heute ihre Stellung nicht mehr dem Staat gegenüber, sondern begreifen sich als integraler Bestandteil und "Mitträger des Staates und wichtiges Element seiner demokratischen Infrastruktur mit gesellschaftskritischen und gesellschaftsverändernden Zielsetzungen"³⁾. Diese Haltung, die sie zu einem verantwortlichen Handeln verpflichtet, unterscheidet die deutschen Gewerkschaften prinzipiell von anderen, wie z.B. den amerikanischen Gewerkschaften, die sich lediglich als Arbeitsmarktparteien betrachten und gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Erfordernisse ihrem Handeln nicht zugrundelegen.

Die deutschen Gewerkschaften sehen vielmehr den Hauptadressaten ihrer Politik in den Parlamenten und verstehen ihren Platz im "vorparlamentarischen Raum"⁴⁾. Vetter steckt dieses Feld der politischen Einflußnahme der Gewerkschaften deutlich ab, wenn er sagt:

1) Vgl. Schmidt, A., Rollenkonflikte eines Gewerkschafters im politischen System der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1974, H. 1, S. 24 ff.

2) Vetter, O., Die Bedeutung..., a.a.O., S. 334 f.

3) Leminsky, G., Gewerkschaften in der Industriegesellschaft, in: WWI-Mitteilungen 1969, S. 165

4) Lehlbach, J., Staat, Parteien und Gewerkschaften, a.a.O., S. 265

"Wollen die Gewerkschaften in dieser Situation reale Verbesserungen für die Arbeitnehmer erreichen, so müssen sie auf die Gesetzgebung Einfluß nehmen, an der 'Vorformung' wirtschaftlicher Entscheidungen beteiligt sein und in zunehmendem Maße Funktionen übernehmen, die im allgemeinen Interesse liegen."1)

Bei dieser Beeinflussung der Gesetzgebung sind die Arbeitnehmerorganisationen nicht darauf angewiesen, nur von außen mit ihren Vorstellungen an das Parlament heranzutreten, sondern sie haben - in stärkerem Maße als andere Verbände - die Möglichkeit, durch eine große Anzahl von Abgeordneten, die selbst Gewerkschaftsmitglieder sind, ihre politische Meinung im Parlament zur Geltung zu bringen und um Mehrheiten zu kämpfen. Von den 518 Abgeordneten des 7. Deutschen Bundestags sind 279, also 53,4 % gewerkschaftlich organisiert.²⁾ Davon haben die DGB-Gewerkschaften den weitaus größten Anteil mit genau 250 Vertretern gegenüber 29 Abgeordneten, die anderen Gewerkschaften angehören. Die hohe Zahl gewerkschaftlich organisierter Abgeordneter führt bei den Gewerkschaftsgegnern zu der Behauptung, das Parlament werde durch die Gewerkschaften kontrolliert, da sie über die absolute Mehrheit verfügten und somit die stärkste Fraktion bilden würden.³⁾

Betrachtet man dagegen die Klagen maßgeblicher Gewerkschaftsvertreter, die den tatsächlichen Einfluß ihrer Organisation im Parlament als zu gering bezeichnen, so ist in der Tat eine große Disparität zwischen personeller Vertretung und effektivem Einfluß der Gewerkschaften im Bundestag zu erkennen, die mehrere Ursachen hat:

Erstens besagt die hohe Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern

1) Vetter, O., Wo stehen heute die Gewerkschaften? a.a.O., S. 396

2) Vgl. Hirche, K., a.a.O., S. 83

3) Vgl. Wirtschaftsrat der CDU (Hrsg.), Gewerkschaften in Zahlen, a.a.O., S. 60

- vornehmlich in der SPD-Fraktion - wenig, da die Abgeordneten als Berufspolitiker in erster Linie ihrer Partei verpflichtet und von dieser in gewisser Weise abhängig sind. Wie schon dargelegt wurde, wird innerhalb der SPD die Mitgliedschaft eines Mandatsträgers bei einer Gewerkschaft fast als obligatorisch erachtet. Deshalb handelt es sich in den meisten Fällen um passive Mitglieder, die an der Willensbildung der Gewerkschaften nicht teilnehmen. Diese Mitgliedschaft wird von vielen Kandidaten - ebenso wie die Zugehörigkeit zu diversen örtlichen Vereinen und Gruppen - zu Publizitätszwecken und zur Absicherung ihrer Position in der Partei und beim Wähler verstanden. Da die Gewerkschaften auf die Kandidatenaufstellung keinen oder nur geringen Einfluß haben, geht Parteidisziplin immer vor Gewerkschaftsdisziplin.

"Alte Erfahrungen seit 1949 bestätigen, daß in entscheidenden, auch für die Arbeitnehmer wichtigen Fragen, die Bindung der Abgeordneten an ihre Partei und an ihre soziologische Gruppe stärker war als die Verpflichtung, die sich aus der Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft ergibt."1)

Von einer Gewerkschaftsfraktion im Bundestag zu sprechen, ist deshalb grundlegend falsch, da dies nicht der Realität entspricht.2)

Zweitens muß berücksichtigt werden, daß die gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten keine Gruppe bilden, die - von außen instruiert - gewerkschaftliche Forderungen massiv vertritt. Bei dem hohen Organisationsgrad in der SPD-Fraktion wäre das ohnehin nicht möglich. In der CDU zeichnen sich jedoch zaghafte Versuche in dieser Richtung ab.

1) Hirsch-Weber, W., Gewerkschaften in der Politik, Köln 1959, S. 108

2) Vgl. hierzu auch Farthmann, F., Gewerkschafter und Parlamentarier: Loyalitätskonflikt unvermeidbar? in: GMH 1974, S. 248 f.

Drittens zeigt sich, daß die meisten organisierten Parlamentarier ihre politischen Entscheidungen nicht aus einer klaren gewerkschaftlichen Verpflichtung heraus treffen.

Vielmehr "kann man feststellen, daß die meisten Abgeordneten etwa mit der Lebenssituation der Industriearbeiterschaft und den darauf bezogenen gewerkschaftlichen Forderungen (etwa nach Mitbestimmung) kaum vertraut sind. Eine große Zahl von Abgeordneten stammt aus einem sozialen Milieu, in dem man die Sorgen und Nöte zumindest der Arbeiterschaft - also von 50 % des Volkes - in ihrer industriellen Arbeitswelt gar nicht ohne weiteres erkennen kann."1)

Dazu kommt noch eine Erscheinung, die Lehlbach die "Metamorphose" nennt, "die manche Gewerkschafter durchmachen, wenn sie in den geheiligten Raum ihrer Partei eintreten. Sie legen dann an der Garderobe schon das Hemd ihres ursprünglichen Arbeitnehmerinteresses ab und schmücken sich mit der Toga des Allgemeinwohls."2)

Viertens ist die Zahl der Abgeordneten, die nicht nur Mitglieder, sondern auch hauptamtliche Funktionäre einer Gewerkschaft sind, mit 22 Personen relativ gering. Während in früheren Bundestagen die DGB-Spitze und die Vorsitzenden mehrerer Einzelgewerkschaften vertreten waren, ist diese Präsenz gewerkschaftlicher Spitzenfunktionäre in der laufenden Legislaturperiode auf 4 Personen zurückgegangen. Aufgrund dieser Faktoren kommt Hirche, der langjährige Leiter der parlamentarischen Verbindungsstelle des DGB in Bonn, zu folgender nüchternen Einschätzung des personellen gewerkschaftlichen Einflusses im Bundestag:

"Tatsächlich ist der 'gewerkschaftliche Machtblock' weder ein einheitliches Gebilde, noch kann der Bundestag als ein 'Gewerkschaftsparlament' angesehen werden. Die Abgeordneten sind in erster Linie Mitglieder und Funktionäre ihrer Partei und dieser in aller Regel viel stärker verbunden als ihrer Gewerkschaft, der sie häu-

1) Vilmar, F., a.a.O., S. 734

2) Lehlbach, J., Staat, Parteien und Gewerkschaften, a.a.O., S. 269

fig nur noch auf Grund ihrer früheren, oft lange zurückliegenden Tätigkeit angehören. Viele von ihnen sind gewerkschaftlich gesehen nur 'Papiermitglieder' und nur verhältnismäßig wenige üben neben ihrem Mandat noch eine gewerkschaftliche Tätigkeit aus. Die Gewerkschaften haben es im übrigen wiederholt erleben müssen, daß 'ihre' Abgeordneten im Parlament anders stimmten (Notstandsgesetzgebung, Ostverträge usw.), als es gewerkschaftlichen Wünschen oder Beschlüssen entsprach. Hier wurde die Partei über die Gewerkschaft gestellt und daran wird sich auch in Zukunft kaum etwas ändern."1)

Das Verhältnis der Gewerkschaften zur jeweiligen Bundesregierung war in der Vergangenheit sehr von ihrer Beziehung zu den Parteien bestimmt, welche die Regierung stellten. Gegenüber den CDU/CSU-geführten Regierungen nahmen die Gewerkschaften stets eine reservierte Haltung ein, zumal sie zur Regierungsspitze und der Ministerialbürokratie nicht in demselben Maße Zugang fanden und sich dort Gehör verschaffen konnten, wie das bei den Arbeitgeber- und Unternehmensverbänden der Fall war.²⁾ Jedoch verhielten sich die Gewerkschaften gemäß ihrem Bekenntnis zum System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie stets loyal gegenüber den Regierungen, indem sie auch ihnen nicht genehme Regierungen anerkannten und immer betonten, daß ihr Weg der Änderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse nur im Rahmen der Demokratie und innerhalb des parlamentarischen Systems erfolgen könne.

"Der Ansatzpunkt unserer Aktivitäten ... ist 'evolutionär' und nicht 'revolutionär'. Das zeigt unsere Bereitschaft zur Mitbestimmung, unsere Mitarbeit in der Sozialverwaltung und unsere Mitgestaltung des Arbeitslebens auf allen Ebenen."3)

1) Hirche, K., a.a.O., S. 85

2) Vgl. Diehl-Thiele, P., "Eine Macht sein, ohne verrückt zu spielen", in: Süddeutsche Zeitung vom 9.9.1974, S. 3

3) Vetter, O., Wo stehen heute die Gewerkschaften?, a.a.O., S. 397

Mit der Beteiligung der SPD an der Regierung der Großen Koalition 1966 änderten sich die gewerkschaftlichen Erwartungen und somit auch ihr Auftreten gegenüber der Regierung. Die prinzipiell oppositionelle Haltung wandelte sich in eine kooperationsbereite Einstellung. So wurde betont, daß sich das wirtschaftspolitische Programm der Regierung Kiesinger stark den Forderungen des DGB-Grundsatzprogramms annähere, und es wurde der Hoffnung Ausdruck verliehen, daß sich die sozialdemokratischen Vorstellungen möglichst stark innerhalb der Regierung durchsetzen mögen.¹⁾

In der Folgezeit kühlte sich das Verhältnis - insbesondere aufgrund der Verabschiedung der Notstandsgesetze - zunehmend ab und es stellte sich eine realistischere Betrachtungsweise bei den Gewerkschaften ein. Dennoch wurden in die SPD/FDP-Regierung von seiten der Gewerkschaften große Hoffnungen auf eine arbeitnehmerfreundliche Politik gesetzt. Dies kommt in vielen gewerkschaftlichen Verlautbarungen ganz deutlich zum Ausdruck:

"Es gab niemals eine Regierung, von der sich die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften in der Verfolgung ihrer spezifischen Ziele mehr versprechen konnten."²⁾

Loyalitätsbekenntnisse der Regierung gegenüber den Gewerkschaften, man werde nicht gegen den erklärten Willen der Arbeitnehmerorganisationen regieren³⁾, finden ihr Pendant in Erklärungen der Gewerkschaftsspitze, die ihre tiefe Verpflichtung

-
- 1) Vgl. Henschel, R., Konzertierte Aktion - Autonomie und Planung, in: GMH 1967, S. 201 (Zitierweise: Konzertierte Aktion...);
vgl. auch Ehrenberg, H., Eine neue Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, in: GMH 1967, S. 104;
vgl. auch Brenner, O., Gewerkschaften und konzertierte Aktion, in: Der Gewerkschafter 1967, S. 122
- 2) Geschäftsbericht 1968 - 71 der IG Druck und Papier, S. 14
- 3) Vgl. Schmidt, H., Zwischenbilanz, in: Vorwärts vom 15.7.1971, Beilage S. 8

tung dieser Regierung gegenüber hervorheben¹⁾. In vielen Äußerungen bekennen sie sich nicht nur zur Regierung, sondern versichern sie auch öffentlich ihrer vollen Unterstützung. So sagte Vetter 1970 vor dem Kongreß der Gewerkschaft NGG:

"Große Hoffnungen setzen wir in eine Politik, die Willy Brandt als 'Politik der inneren Reformen' bezeichnet hat. Seine Regierung hat unsere volle Unterstützung."2)

Auch politische Mißerfolge der sozial-liberalen Regierungen änderten bisher noch nichts an der positiven Grundeinstellung der Gewerkschaften. Vielmehr unterließen sie es in den Jahren 1972 bis 1974, in denen die Preissteigerungsraten bisher ungewohnte Ausmaße annahmen, die Regierung wegen wirtschaftspolitischer Fehler anzugreifen, obwohl sie sich in früheren Jahren stets zum Anwalt der Verbraucher gemacht hatten und die Erhöhung der Lebenshaltungskosten der Regierung anlasteten. Auch die Verzögerung oder das gänzliche Ausbleiben der von der Regierung angekündigten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Reformmaßnahmen wird von den Gewerkschaften mit großer Nachsicht bedacht. Aufkommender Unmut der Basis wird von der Spitze geschickt auf den Koalitionspartner FDP gelenkt, der als Bremsklotz einer im Prinzip fortschrittlichen Regierung für die Nichterfüllung des Regierungsprogramms verantwortlich gemacht wird. Die politische Realität besser einschätzend als in den 50er Jahren, als sich die Gewerkschaften über die bestehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Machtverhältnisse täuschten, wird heute die Gewerkschaftsbasis mit dem Argument auf die Regierung verpflichtet, "daß sich jede denkbare Koalition den gewerkschaftlichen Mitbestimmungswünschen gegenüber noch mehr

1) Vgl. Bergdoll, U., Der DGB attackiert die Koalition, in: Süddeutsche Zeitung vom 20.10.1973, S. 7

2) 6. Ordentlicher Gewerkschaftstag der NGG, Tagesprotokoll vom 6.9.1970, S. 13

verschließen würde als dies heute der Fall" ¹⁾ sei.

Während die Personalpräsenz der Gewerkschaften in der Regierung der Großen Koalition noch relativ gering war, ist sie in den seit 1969 bestehenden Regierungen aus SPD und FDP um einiges gewachsen. Dabei ist die Tatsache, daß der Kanzler und sämtliche Minister der SPD selbst Mitglieder einer DGB-Gewerkschaft sind, weniger von Bedeutung, da sich hieraus - ebenso wie bei den Abgeordneten - keine Einflußmöglichkeit der Gewerkschaften ergibt, als vielmehr der Umstand, daß mehrere Minister- und Staatssekretärsposten durch ehemals hohe Gewerkschaftsfunktionäre bekleidet werden. Während in den beiden Regierungen unter Bundeskanzler Willy Brandt mit Georg Leber und Walter Arendt nur zwei ehemalige Vorsitzende bedeutender Gewerkschaften Ministerposten einnahmen, wurde die personelle Präsenz der Gewerkschaften im derzeitigen Kabinett Schmidt noch erheblich ausgedehnt. Denn mit Kurt Gscheidle kam der Mann zusätzlich in die Regierung, der einst als Nachfolger Rosenbergs für den DGB-Vorsitz vorgesehen war, mit Hans Matthöfer ein vormals hoher Funktionär der IG Metall und mit Helmut Rohde der Bundesvorsitzende der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD. Da somit von den 15 Ministersesseln des Kabinetts Schmidt 4 mit ehemals bedeutenden Gewerkschaftsrepräsentanten besetzt sind, wurde die Regierung bereits als "Gewerkschaftskabinett" ²⁾ bezeichnet.

Wenn im folgenden die Haltung der Gewerkschaften zu der Institution der Konzertierten Aktion in der BRD untersucht wird, ist zur Erklärung der sich zeigenden Phänomene nicht nur das gewerkschaftliche Selbstverständnis zugrunde zu le-

1) Brenner, O., Gesellschaftsreform als gewerkschaftliche Aufgabe, in: Der Gewerkschafter 1971, H. 10 a, S. 10

2) Dreher, K., Ein Bonner Gewerkschaftskabinett, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.5.1974, S. 4

gen, so wie es sich in den Jahren seit ihrer Wiedererstehung nach dem Zweiten Weltkrieg ergeben hat. Vielmehr wird vieles an der Politik und der Haltung der deutschen Gewerkschaften in den Jahren seit 1966 erst verständlich, wenn man sich der personellen und in noch stärkerem Maße der ideologischen Verflechtungen bewußt ist, welche zwischen den Gewerkschaften und der SPD - auch trotz deren Tendenz zur Volkspartei - nach wie vor bestehen.

2 Die Theorie der Konzertierten Aktion in der Bundesrepublik

2.1 Zur Vorgeschichte und Entstehung der Konzertierten Aktion

2.1.1 Politischer und konjunktureller Hintergrund der Konzertierten Aktion

Mit der Ablösung der Regierung Erhard durch die Große Koalition von CDU/CSU und SPD war nicht nur eine Änderung der Wirtschaftspolitik verbunden, an welcher die damalige Regierung gescheitert war, sondern es setzte sich auch eine andere Einstellung gegenüber organisierten Gruppen in der westdeutschen Gesellschaft durch. Während für Erhard jeder Versuch einer Beeinflussung der Regierung durch Verbände eine unzulässige Usurpation der auf Gemeinwohl verpflichteten, demokratisch legitimierten Regierung durch Interessenpartikularismen darstellte, vertrat die neue Regierung die Meinung, daß es nicht mehr möglich sei, in einer gruppenhaft aggregierten Gesellschaft ohne oder gar gegen die großen Verbände zu regieren.¹⁾

1) Vgl. Schiller, K., Konjunkturpolitik auf dem Weg zu einer Affluent Society, Kiel 1968, S. 14 (Zitierweise: Konjunkturpolitik...)

Gleichzeitig war sie mit dem damaligen Wirtschaftsminister Schiller bereit, die bis dahin streng nach neoliberalen Grundsätzen ausgerichtete Wirtschaftspolitik durch die Schaffung und Anwendung eines umfassenden konjunkturpolitischen Instrumentariums zur Steuerung und Regelung des Wirtschaftsablaufs zu reformieren. Die Wirtschaftsordnungspolitik wurde so durch eine Politik des Wirtschaftsablaufs ergänzt. Diese grundsätzlich geänderte Einstellung kommt deutlich in der Regierungserklärung vom 13.12.1966 zum Ausdruck, in der es heißt:

"Der Spielraum der Expansionspolitik hängt entscheidend von dem Erfolg einer freiwilligen und gemeinsamen Aktion der Gewerkschaften und Unternehmerverbände zu einem stabilitätsgerechten Verhalten im Aufschwung ab. Die Bundesregierung wird deshalb durch ihr Beispiel und ihr Vorangehen eine solche konzertierte Aktion unterstützen und hierzu sofort die notwendigen Initiativen ergreifen."1)

In bilateralen Gesprächen des Wirtschaftsministeriums mit Vertretern der DGB-Gewerkschaften, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sowie der DAG erkundete die Regierung die Bereitschaft der großen Verbände, an einer Gesprächsrunde unter Leitung des Bundeswirtschaftsministeriums teilzunehmen. Prinzipiell wurde diese Initiative der Regierung sowohl von Arbeitgeberseite als auch von den Gewerkschaften begrüßt; allerdings stellten letztere wegen der bestehenden Unklarheit über Institutionalisierung, Art und Umfang der Gespräche für ihre Teilnahme die Bedingung, daß die Verhandlungen auf freiwilliger Basis durchgeführt werden müßten und sich dadurch keine Einschränkung ihrer Tarifautonomie ergeben dürfte.²⁾

1) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, 80. Sitzung, am 13.12.66, S. 3656

2) Vgl. KA-Protokolle des DGB, Vorgespräch am 22.12.1966. (Diese Protokolle über die einzelnen Sitzungen der KA werden vom Bundesvorstand des DGB angefertigt und sind nur zum internen Gebrauch innerhalb des DGB bestimmt. Sie werden nicht veröffentlicht.)

Am 14. Februar 1967 fand unter dem Vorsitz des Bundeswirtschaftsministers das erste "Gespräch im Rahmen der Konzentrierten Aktion"¹⁾ statt, an welchem Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Deutschen Industrie- und Handelstages, des Groß- und Außenhandels und des Handwerks als Delegierte der Arbeitgeberseite sowie Vorstandsmitglieder des DGB, der wichtigsten Industriegewerkschaften und der DAG als Delegierte der Arbeitnehmerseite teilnahmen. Ferner waren der Präsident des Bundeskartellamtes und einige Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anwesend.

Die Idee einer KA ging jedoch nicht von Schiller aus, sondern wurde schon viel früher von wissenschaftlicher Seite angeregt, jedoch von den damaligen Regierungen nicht verwirklicht. So schlug bereits 1956 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium vor, die Bundesregierung zur Vorlage eines jährlichen Wirtschaftsprogramms zu verpflichten, in welchem eine Situationsanalyse der jeweiligen konjunkturellen Lage und eine Vorausschau über die von der Regierung geplanten Maßnahmen gegeben werden sollte. Hierdurch, so meinte der Rat, könne den Arbeitsmarktparteien Material zugänglich gemacht werden, "aus dem sie die Auswirkungen ihrer geplanten lohnpolitischen Maßnahmen auf den volkswirtschaftlichen Gesamtprozeß und die darauf folgenden Rückwirkungen auf sich selbst abschätzen"²⁾ könnten. Diese Anregung wurde jedoch von der damaligen Regierung nicht aufgegriffen, zumal die konjunkturelle Lage, die ein stetiges und

1) Offizielle Bezeichnung der Veranstaltung durch die Bundesregierung

2) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom 3.6.1956 und 8.7.1956: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung

starkes Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik erzeugte, keine unmittelbare Notwendigkeit für eine wirtschaftliche Verhaltensabstimmung der Gruppen der Gesellschaft ergab. Wirtschaftsminister Erhard zog es stattdessen vor, individuelle Verhaltensbeeinflussung durch Maßhalteappelle an die Bevölkerung zu betreiben. Erst die in den 60er Jahren stark nachlassende Preisniveaustabilität verhalf dem früheren Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates wieder zu Aktualität.

Der 1963 ins Leben gerufene Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung regte in seinem Jahresgutachten 1965/1966 erneut eine konzertierte Stabilisierungsaktion zur schrittweisen Reduzierung der mittlerweile auf 3 % gestiegenen Geldentwertungsrate an. Dabei gebrauchte er auch erstmalig die Bezeichnung "Konzertierte Aktion" für das von ihm neu vorgeschlagene konjunkturpolitische Instrument.¹⁾ Durch diesen neuerlichen Appell offensichtlich ermutigt, versuchte Wirtschaftsminister Schmücker, einen "Sozialen Dialog" in Form eines Gesprächs der führenden Repräsentanten der westdeutschen Wirtschaft zu installieren.

Diese Gesprächsrunde war vom Teilnehmerspektrum her sehr breit angelegt. Neben den wichtigsten Ministerien, Industrie- und Arbeitgeberverbänden sowie Gewerkschaften nahmen an ihr auch Vertreter des Handels, Handwerks, Bankgewerbes, Genossenschaftsverbandes sowie des Bauernverbandes, Beamtenbundes und der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände teil. Während hier versucht wurde, möglichst viele Gruppen und Verbände zu erfassen, deren Mitglieder entscheidend den Wirtschaftsablauf durch ihr autonomes Handeln beeinflussen, be-

1) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1965/66, Tz. 8 - Vorwort und Tz. 187 - Text. (Im folgenden zitiert als: Jahresgutachten 19..)

schränkte man die Teilnehmer bei der Gesprächsrunde der KA anfangs auf die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Da jedoch die KA auf die an ihr nicht teilnehmenden Verbände eine erstaunliche Attraktivität ausübte, wurde dem Verlangen dieser Organisationen nach Aufnahme in die scheinbar erlaubte Runde nach und nach stattgegeben, sodaß sich der Teilnehmerkreis der KA heute kaum mehr von dem des Sozialen Dialogs unterscheidet.¹⁾

Die von Schmücker ursprünglich als Dauereinrichtung konzipierte Gesprächsrunde wurde jedoch nach ihrer ersten Sitzung am 21.1.1966 wieder abgebrochen²⁾, da sie auf heftige Kritik des damaligen Bundeskanzlers Erhard stieß, der darin eine unzulässige, institutionalisierte Einflußnahme der - seinem Verständnis nach - prinzipiell gegen den Staat gerichteten Interessengruppen sah. Das Scheitern seiner Politik und sein jäher Abgang, der nicht unerheblich von der eigenen Fraktion gefördert wurde, bewirkte schließlich ein Umdenken und schaffte mit die Voraussetzungen für den neuen wirtschaftspolitischen Stil der Regierung der Großen Koalition.

2.1.2 Verankerung der Konzertierten Aktion im Stabilitätsgesetz

Mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 - kurz Stabilitätsgesetz genannt - wurden erstmals wirtschaftspolitische Ziele gesetzlich verankert und ein umfassender Katalog wirtschaftspolitischer Instrumente zur Konjunktursteuerung gegeben. Die Aufnahme der Einkommenspolitik in das konjunkturpolitische

1) Vgl. Seitenzahl, R., Einkommenspolitik durch Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Köln 1974, S. 86 f.

2) Vgl. Braun, W., Karl Schillers Einkommenspolitik der leichten Hand, in: Industriekurier Nr. 197 vom 19.12.1968, S. 4

Instrumentarium ist dabei auf die Bundestagsfraktion der SPD zurückzuführen.¹⁾ Die vier Hauptziele der Wirtschaftspolitik sind nach § 1 dieses Gesetzes Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum. Laut § 3 muß die Bundesregierung im Falle einer Gefährdung eines dieser Ziele "Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung"²⁾ stellen und erläutern.

"Die Konzertierte Aktion im Sinne des StabG stellt damit nur eine funktionelle Regelung dar. Der Exekutive bleibt es somit überlassen, in welcher Form sie eine Abstimmung der Verhaltensweisen erreicht."³⁾

Möller weist in seinem Kommentar zum Stabilitätsgesetz darauf hin, daß die KA im Gesetz nur als Verhalten und nicht als Zusammenkunft definiert ist. Auch könne weder die Institutionalisierung eines Gremiums noch die Verpflichtung der Teilnehmer zu einem bestimmten Verhalten aus dem Gesetz abgeleitet werden.

"Die einzige Regelung, die § 3 enthält, ist eine Verpflichtung der Bundesregierung, in einer bestimmten konjunkturellen Lage Orientierungsdaten zur Verfügung zu stellen."⁴⁾

Nach dem Gesetz läßt sich demnach nur das von der Regierung empfohlene und durch quantitative Daten erläuterte Verhalten

1) Vgl. Seitenzahl, R., a.a.O., S. 58

2) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, § 3

3) Klaus, J., Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, in: Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik NF 67, Berlin 1972, S. 23

4) Möller, A. (Hrsg.), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Hannover 1968, S. 91 f.

der Gesprächsteilnehmer, das auf die Wiedererreichung eines wirtschaftlichen Gleichgewichtes gerichtet ist, als KA bezeichnen und nicht das Gespräch selbst oder der Gesprächskreis. Letzteres hat sich jedoch in der Praxis so eingebürgert, daß heute unter KA die beim Bundeswirtschaftsminister zusammenkommende Gesprächsrunde schlechthin verstanden wird.

Das Gesetz schreibt die Vorlage von Orientierungsdaten nur für den Fall der Gefährdung eines der vier wirtschaftspolitischen Ziele vor. Demgegenüber ist jedoch die KA von Schiller als ein zwar in unregelmäßigen Abständen tagendes, aber auf Dauer angelegtes Gesprächsgremium verstanden worden. Diese extensive Auslegung des Gesetzestextes läßt sich indes rechtfertigen, wenn man bedenkt, daß gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht ein wirtschaftstheoretisches Idealziel darstellt, das im dynamischen Prozeß des Konjunkturablaufs in keinem Augenblick erreicht wird. Deshalb läßt sich die Gefährdung eines Zieles jederzeit konstatieren. Da das Stabilitätsgesetz die wirtschaftspolitischen Ziele weder verbal noch quantitativ näher definiert, fehlt zudem jeder objektive Maßstab zur Beurteilung des jeweils gegebenen Gefährdungsgrades. Hierdurch ist es dem Wirtschaftsminister völlig freigestellt, wann er das Gremium einberuft.

Dies geschah in der Tat auch stets dann, wenn es ihm sinnvoll und politisch opportun erschien. Auch wurde erst gar nicht die im Gesetz bestimmte Voraussetzung beachtet, sondern vielmehr zu Ende jeder Sitzung schon ein Termin für das nächste Gespräch bekanntgegeben, woraus sich die feste Institutionalisierung dieser Veranstaltung erkennen läßt, die vom Gesetz her nur als ad-hoc-Zusammenkunft zur Überwindung plötzlich auftretender wirtschaftlicher Disproportionalitäten konzipiert war. Allerdings weist Möller zu Recht darauf hin, daß es durch obige Bestimmung der Regierung unbenommen bleibt, auch bei Nichtgefährdung der Ziele Orientierungsdaten zur Verfügung zu stellen, da solche Regierungshandlungen keiner ge-

setzunglichen Ermächtigung bedürfen.¹⁾ Schiller verfolgte jedoch - wie später zu zeigen ist - mit der KA neben der Verwirklichung wirtschaftlicher Stabilität noch andere Ziele, wie z.B. die Selbstdarstellung seiner Politik in der Öffentlichkeit, für die er eine institutionalisierte, in Abständen tagende Gesprächsrunde relevanter Gruppen der Gesellschaft benötigte.

2.1.3 Definitorische Probleme der Konzertierten Aktion

Der Begriff Konzertierte Aktion unterlag wie kaum ein anderer in der Wirtschaftspolitik einer höchst unterschiedlichen Definition und Auslegung. Dabei spielt nicht nur die Tatsache eine Rolle, daß sich der Ausdruck in der Praxis anders entwickelte als er theoretisch konzipiert war, sondern auch die unterschiedliche Deutung seines Inhalts. Allerdings dürfte gerade die inhaltliche Konfusion des Begriffs mit ein entscheidendes Moment dafür gewesen sein, daß diese Einrichtung - zumindest institutionell - über so viele Jahre hinweg bis zum heutigen Tag Bestand hat.

Der Ausdruck, der aus der englischen Terminologie übernommen ist und den Versuch einer Eindeutschung des Begriffs "concerted action" darstellt, soll ein "aktives Handeln mehrerer im Zusammenwirken miteinander unter gemeinsamer Leitung"²⁾ darstellen. Diesem Postulat hat die unter dem Namen KA firmierende Gesprächsrunde nicht entsprochen, wollte es wohl auch zumindest von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite nicht, da man hier stets viel zu sehr darauf bedacht war, die Tarifautonomie auch nicht im geringsten einschränken zu lassen, als daß man zu einem gemeinsamen Handeln hätte kommen können. Gerade die Gewerkschaften versuchten

1) Vgl. Möller, A., a.a.O., S. 110

2) Biedenkopf, K., Rechtsfragen der Konzertierten Aktion, in: Der Betriebs-Berater 1968, S. 1005 (Zitierweise: Rechtsfragen...)

in der Öffentlichkeit dem Eindruck entgegenzuwirken, sie würden mit den Arbeitgebern und der Regierung gemeinsame Sache machen. Deshalb bemühten sie sich immer wieder, sich gerade gegenüber ihren Mitgliedern von dieser Forderung zu distanzieren, wie z.B. Brenner, als er in der Funktionärszeitschrift "Die Quelle" schrieb:

"In diesem Sinne hat es eine Konzertierte Aktion nie gegeben und wird sie auch weiterhin nicht geben."1)

Auch die Arbeitgeberverbände haben des öfteren betont, daß die KA weder Aktionen auslöse noch ein Konzert im Sinne eines allgemeinen Einvernehmens darstelle und die Bezeichnung für diesen Gesprächskreis folglich falsch und irreführend sei.²⁾

Für die Wirtschaftspolitik Schillers hatte jedoch nicht nur die Veranstaltung der KA, sondern auch ihre Benennung eine nicht unerhebliche Bedeutung, da sie ein Teil der Politik darstellte, welche durch 'Prägung optimaler und plastischer Begriffe'³⁾ in der Bevölkerung und der Wirtschaft eine Vertrauensbasis schaffen wollte, ohne die eine nur global gesteuerte Marktwirtschaft schwerlich funktionieren kann. Da der Inhalt des Begriffs KA durch das Stabilitätsgesetz nicht genau definiert wurde, ergaben sich eine Fülle von Interpretationen über deren Sinn, Zweck und Aufgabe, zumal die Regierung und insbesondere Minister Schiller durch oft sehr widersprüchliche Aussagen bewußt nicht zur Klärung beitrugen.

-
- 1) Brenner, O., Die Konzertierte Aktion ist kein Komplott, in: Die Quelle 1971, S. 385
 - 2) Vgl. Mühlbradt, W., Im Konzert ging es besser, in: Wirtschaftsdienst 1969, S. 426
 3. Tietmeyer, H., "Konzertierte Aktion" - Konzept, Praxis und Erfahrungen, in: Kredit und Kapital 1969, H. 2, S. 179

Unbestritten war von Anfang an, daß die KA ein neues Instrument der Regierung zur Konjunktursteuerung darstellen sollte. Durch sie sollte das Instrumentarium der Globalsteuerung neben der Geld- und Fiskalpolitik durch das zusätzliche Mittel der Einkommenspolitik vervollständigt werden.¹⁾ Da der Staat durch die Übertragung der Tarifautonomie auf die Tarifvertragsparteien einen wichtigen Teilbereich der Wirtschaftspolitik aus der Hand gegeben hatte, versuchte er mit der KA, seinen Einfluß auf diesem Gebiet wieder zu verstärken. Jede Art von Einkommenspolitik mußte jedoch so gestaltet sein, daß sie die verfassungsmäßig garantierte Tarifautonomie der Verbände nicht beeinträchtigte. Deshalb blieb nur die Möglichkeit einer "Einkommenspolitik der leichten Hand"²⁾, d.h. einer Politik, welche primär auf freiwilliger Kooperation basierte. Der Grundsatz der Kooperationsbedürftigkeit staatlicher Wirtschaftspolitik wurde von der Regierung zugleich als Aufforderung zur Mitarbeit an die Verbände verstanden.

"Gerade in einem marktwirtschaftlichen System muß die notwendige staatliche Globalsteuerung durch die verantwortungsbewußte Mitarbeit der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen unterstützt und ergänzt werden."³⁾

Allerdings wurde von der Regierung nie genau definiert, was sie unter "verantwortungsbewußter Mitarbeit" der Gruppen verstand. Vielmehr gaben manche Äußerungen Schillers über Zweck und Inhalt der KA zu übertriebener Hoffnung auf der einen und voreiliger Befürchtung auf der anderen Seite Anlaß, die KA könne ein Wirtschaftsparlament mit politischen Befugnissen werden. So betonte Schiller in einer Rede vor Gewerk-

1) Vgl. Schlecht, O., Konzertierte Aktion als Mittel der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968, S. 5

2) Schiller, K., Preisstabilität durch Globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966, S. 18

3) Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966 des Sachverständigenrats, Bundestags-Drucksache V/1313, S. 10

schaftern, daß die KA den Arbeitnehmervertretern zum ersten Mal die Möglichkeit gebe, "an der Vorformung der Wirtschafts- und Finanzpolitik mitzuwirken"¹⁾. Diese und ähnliche Äußerungen, die besagten, die KA sei eine "Kampfarena für die Veränderung unserer gesellschaftlichen Landschaft"²⁾, erweckten besonders bei den Gewerkschaften hohe Erwartungen, welche sich später in der Praxis der KA nicht erfüllten und damit zu einer Enttäuschung dieser Seite führten.

Obwohl der Verlauf der Sitzungen der KA schon bald erkennen ließ, daß von einer Mitwirkung der sozialen Gruppen an Regierungsentscheidungen nicht die Rede sein konnte, wurde in der Folgezeit größtenteils die Ansicht vertreten, die KA stelle ein mit faktischer Entscheidungsbefugnis ausgestattetes Gremium dar. So kommt z.B. Himmelmann zu der irrigen Ansicht:

"Die KA gibt den Gewerkschaften ... auch zum ersten Mal die Möglichkeit, auf zentraler Ebene bei der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung mitzusprechen. Sie können durch eigene Zugeständnisse Kompromisse der Regierung erreichen. Damit bietet die KA den Gewerkschaften eine Chance und eine Plattform, darauf hinzuwirken, daß die gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik nicht durch eine konträre staatliche Politik unmöglich gemacht oder beeinträchtigt wird. Da an der KA auch andere soziale Gruppen beteiligt sind, können die Gewerkschaften auch ihnen gegenüber evtl. eigene Zugeständnisse gegen Zugeständnisse der anderen Gruppen 'verkaufen'."³⁾

Betrachtet man dagegen den Ablauf der einzelnen Gespräche der KA, so läßt sich unschwer erkennen, daß die Beeinflussungsrichtung nicht von den Gewerkschaften zur Regierung, sondern genau entgegengesetzt verlief.

1) Schiller, K., Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, hrsg. von der Pressestelle des Bundesministeriums für Wirtschaft, o.O., o.J., Bd. 4, S. 123

2) Ders., An die Arbeitnehmer, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 5, S. 68

3) Himmelmann, G., a.a.O., S. 99 f.

Biedenkopf, der sich in mehreren Aufsätzen scharf gegen die KA wandte, sieht in ihr sogar ein Nebenparlament und einen verkappten Bundeswirtschaftsrat mit einem allumfassenden wirtschaftspolitischen Zuständigkeitsanspruch.¹⁾ Nach seiner Auffassung werde dadurch das Parlament entmachtet, welches nur noch den in der KA zwischen den Gruppen ausgehandelten Beschlüssen formal zustimmen könne. Demgegenüber betrachten andere Autoren die KA als ein Disziplinierungsinstrument zur besseren Einordnung der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer in das System des organisierten Kapitalismus und des autoritären Staates.²⁾

Bevor im folgenden Haltung und Rolle der Gewerkschaften in der KA untersucht werden, soll zunächst die Konzeption der KA dargestellt werden, wie sie sich aus den Vorstellungen des Sachverständigenrates und des Wirtschaftsministers entwickelt hat; daneben sollen die ursprünglichen Erwartungen der Gewerkschafts- und der Arbeitgeberseite über die KA aufgezeigt werden. Ferner ist die praktische Ausgestaltung dieses Instruments durch Schiller zu untersuchen. Im Anschluß daran soll versucht werden darzulegen, in welcher Weise das gewerkschaftliche Handeln und Selbstverständnis durch die KA und die personelle und ideologische Verbindung zur SPD als Regierungspartei geprägt worden sind.

1) Vgl. Biedenkopf, K., Rechtsfragen..., a.a.O., S. 1005 ff; siehe auch: ders., Marktmacht ist die Eintrittskarte der Entscheider, in: Der Volkswirt 1968, H. 31, S. 25 (Zitierweise: Marktmacht...); ders. Konzertierte Aktion und Marktwirtschaft, in: Die politische Meinung 1970, H. 1, S. 96 ff.

2) Vgl. Hennig, E., Zur Kritik der Konzertierten Aktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1970, S. 508 ff; vgl. Hinz, E., Gewerkschaftspolitik in der gegenwärtigen Konjunkturphase, in: Marxistische Blätter 1967, H. 2, S. 12 ff; vgl. Huffschnid, J., Karl Schillers Konzertierte Aktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1967, S. 442 ff; vgl. Schäfer, H., Gedanken zum Standort der DGB-Gewerkschaften, in: Marxistische Blätter 1969, H. 1, S. 1 ff.

2.2 Konzeptionen der Konzertierten Aktion

2.2.1 Die Sachverständigenratskonzeption

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinen jährlichen Gutachten seit 1965 die Institution der KA entscheidend vorgeprägt. Zwar handelt es sich nicht um ein geschlossenes Konzept, welches Zweck, Art und Umfang dieses vorgeschlagenen Instruments darlegt; vielmehr läßt sich nur aus mehreren einzelnen Erwähnungen in den verschiedenen Veröffentlichungen des Rats ein Konzept zusammenstellen. Grundlegend äußert sich der Sachverständigenrat zur KA in dem Gutachten 1965/66 und ergänzt seinen Vorschlag jeweils in den folgenden Jahren. 1970/71 revidiert er unter dem Eindruck der Praxis der KA zum Teil seine ursprünglichen Ansichten. Obwohl die vom Sachverständigenrat entwickelte Konzeption der KA durch Schiller nicht voll angenommen wurde, stellt sie doch einen entscheidenden Beitrag zur inhaltlichen Klärung dar.

Der Sachverständigenrat geht in seinem Vorschlag, durch ein konzertiertes Verhalten der wirtschaftsrelevanten Gruppen der Gesellschaft einschließlich des Staates die wirtschaftspolitischen Ziele optimal zu verwirklichen, davon aus, daß innerhalb der Gesellschaft prinzipielle Interessenidentität existiert. Nach seiner Auffassung ist das Wert- und Zielsystem für alle Gruppen dieser Gesellschaft das gleiche. Es sind zwar soziale Differenzen und Konflikte vorhanden, jedoch werden diese nicht

"als Manifestierung von in der Gesellschaftsstruktur angelegten Gegensätzen begriffen, sondern auf Mißverständnisse zwischen den sozialen Kontrahenten zurückgeführt. Miteinander unvereinbare Werte und Zielvorstellungen exi-

stieren nach dieser semantischen Konflikttheorie in der Gesellschaft nicht."1)

Dieses harmonistische Gesellschaftsbild des Sachverständigenrates kommt der Konzeption der "Formierten Gesellschaft"²⁾ - wie Adam feststellt - sehr nahe, welche davon ausgeht, daß die Gesellschaft nicht mehr aus Klassen und Gruppen besteht, die einander widersprechende Ziele durchsetzen wollen. Diese Vorstellungen finden sich ebenso in der von Kreisen der Industrie vertretenen Partnerschaftsideologie und in etwas abgeschwächter Form bei dem reformistischen Flügel der DGB-Gewerkschaften. Alle diese Konzepte leugnen den fundamentalen Interessengegensatz zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern und postulieren die Orientierung der Gruppeninteressen am Gemeinwohl. Ein Auseinanderfallen von Gruppeninteresse und Gemeinwohl ist dadurch nur temporär aus mangelnder Einsicht einer der Gruppen möglich.

Neben seiner harmonistischen Gesellschaftshypothese basiert das Konzept des Sachverständigenrates auf der Annahme der mittelfristigen Rigidität der realen Einkommensverteilung. Diese sieht der Rat als durch den bestehenden marktwirtschaftlichen Rahmen vorgegeben und mittelfristig durch eine der Arbeitsmarktparteien nicht änderbar an.

"Denn versuchte auch nur eine Gruppe, Marktchancen, die sich vorübergehend bieten, auszunutzen, so provozierte sie Gegenreaktionen bei den anderen, die sonst Gefahr laufen würden, im Prozeß der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückzubleiben. Es käme zum Verteilungskampf..., der mittelfristig keiner Gruppe einen realen Vorteil bringen, wohl aber der Gesamtheit Schaden zufügen würde."3)

Die Durchsetzung nominaler Lohnerhöhungen durch die Gewerk-

1) Adam, H., Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, WSI-Studien Nr. 21, Köln 1972, S. 16 (Zitierweise: Die Konzertierte Aktion...)

2) Ebenda

3) Jahresgutachten 1969/70, Tz 269

schaften, die über das hinausgehen, was der Markt hergibt, ist nach dieser Vorstellung die Ursache für ein entstehendes wirtschaftliches Ungleichgewicht, durch welches sich in einem inflatorischen Anpassungsprozeß über Preissteigerungen automatisch die ursprüngliche reale Verteilungssituation wieder einstellt. Deshalb seien alle Bemühungen der Gewerkschaften, über die Rate der Produktivitätserhöhung hinausgehende Lohnforderungen zu erzwingen, letztlich ebenso ergebnislos wie die Versuche der Unternehmer, durch Preissteigerungen, welche die tatsächlichen Kostenerhöhungen übertreffen, die Einkommensverteilung zu ihren Gunsten zu verändern¹⁾, weil "keine große Einkommensgruppe auf die Dauer damit rechnen kann, aus der Preissteigerung mehr als nur einen scheinbaren Vorteil zu ziehen"²⁾.

Da wirtschaftliches Ungleichgewicht zu Wachstumsverlusten führe, ergäbe sich durch den Versuch einer momentanen relativen Einkommensverbesserung für eine Seite vielmehr eine zukünftige absolute Einkommenseinbuße für alle. Deshalb plädiert der Rat dafür,

"durch freiwillige, doch mehr oder weniger förmliche Übereinkunft zwischen dem Staat und den autonomen Gruppen auf befristete Zeit den eigenen Vorteil hintanzustellen, um die gemeinsam gewollte Stabilität zu erreichen"³⁾.

Daß es trotzdem in der Praxis zu Verteilungskämpfen kommt, erklärt der Sachverständigenrat mit mangelnder Einsicht der Gruppen in die wirtschaftlichen Gegebenheiten und "Sachzwänge"⁴⁾ des bestehenden Systems. Als Strategie empfiehlt er deshalb, die Gruppen auf die Folgen ihres Handelns auf-

1) Vgl. Jahresgutachten 1964/65, Tz. 248, Jahresgutachten 1965/66, Tz. 203, Jahresgutachten 1967/68, Tz. 373

2) Jahresgutachten 1965/66, Tz. 188

3) Jahresgutachten 1972/73, Tz. 475

4) Jahresgutachten 1969/70, Tz. 234

merksam zu machen und zu einer "konzertierten Verhaltensänderung"¹⁾ zu bewegen. Das einzige Mittel, das mit unserer Wirtschaftsordnung vereinbar sei, liege jedoch in der Aufklärung über "jene lohnpolitischen Bedingungen, unter denen ohne Beschränkung der tarifpolitischen Autonomie der Sozialpartner Geldwertstabilität ohne Arbeitslosigkeit - oder Vollbeschäftigung ohne Inflation - möglich"²⁾ sei.

"Als Endresultat der Gespräche am 'Tisch der kollektiven Vernunft' wird erwartet, daß die Sozialpartner - unter Wahrung ihrer Autonomie - freiwillig und aus Überzeugung und Einsicht die Orientierungsdaten ... in ihr Kalkül einbeziehen."³⁾

Die KA stellt also nach Auffassung des Sachverständigenrates ein sozialpsychologisches Aufklärungsinstrument dar, durch welches den wirtschaftlich relevanten Gruppen die Sinnlosigkeit der Verfolgung gruppenegoistischer Ziele verdeutlicht werden soll und sie durch einen Lernprozeß in die Lage versetzt werden, ihre partiellen Wünsche den übergeordneten, von der Regierung proklamierten Zielen unterzuordnen. Der Sachverständigenrat möchte die Verhaltensabstimmung nicht durch ein unverbindliches Gespräch erreichen, sondern durch die Aufstellung von verbindlichen Orientierungsdaten abgesichert wissen. Deshalb dürften "Lohnleitlinien ..., sollen sie wirksam sein, nur geringen Spielraum nach oben und unten lassen"⁴⁾.

Allerdings erklärt der Sachverständigenrat in diesem Zusammenhang nicht, wie sich verbindliche Lohnleitlinien mit dem an anderer Stelle erhobenen Postulat der vollen Aufrechterhal-

1) Jahresgutachten 1965/66, Tz. 188

2) Jahresgutachten 1964/65, Tz. 248

3) Adam, H., Konzertierte Aktion, Konzeptionen, gesellschaftstheoretischer Hintergrund und Grenzen eines neuen Stabilisierungsinstruments, in: WWI-Mitteilungen 1971, S. 203 (Zitierweise: Konzertierte Aktion, Konzeptionen...)

4) Jahresgutachten 1967/68, Tz. 408

tung der tarifpolitischen Autonomie¹⁾ in Einklang bringen lassen. Der Hinweis, daß es den sozialen Gruppen nicht versagt bleiben solle, "bei der Aufstellung der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption mitzuwirken"²⁾, trägt in diesem Fall nicht zur Lösung des Problems bei. Nur die eigenverantwortliche Aufstellung von verbindlichen Lohnleitlinien durch die Tarifvertragsparteien selbst würde obigem Postulat genügen. Allerdings würde dies nicht nur eine grundlegende Änderung ihrer Verbandsstrukturen voraussetzen, sondern auch des gesamten parlamentarisch-repräsentativen Systems.

Die beiden Grundannahmen des Sachverständigenratskonzepts, nämlich das Fehlen elementarer gesellschaftlicher Widersprüche und die Determiniertheit der Einkommensverteilung, erweisen sich in der Praxis allerdings als relativ fragwürdig.

"Die harmonistische Betrachtungsweise steht nämlich der Erkenntnis entgegen, daß der industrielle Konflikt eben keine vorübergehende Ausnahmeerscheinung, sondern in der antinomischen Gesellschaftsstruktur angelegt ist."³⁾

Letztlich entscheidet nicht die vom Sachverständigenrat viel zitierte Marktmacht der sozialen Gruppen, sondern nach wie vor die aus der Besitz- und Verfügungsstruktur der Wirtschaft resultierende Macht über die Einkommensverteilung. Arbeitnehmer- und Unternehmerinteressen können somit nicht vergleichbar oder gar identisch sein, da letztere auf die Erzielung von Ertrag und wirtschaftlicher Macht gerichtet sind, erstere hingegen auf die existentielle Sicherung des Arbeitnehmers.

"Es handelt sich bei Arbeitnehmern und Unternehmern freilich auch nicht um zwei Sozialgruppen, die sich lediglich über ihre jeweiligen Anteile am Sozialprodukt zu verständigen brauchen ... Der soziale Konflikt entsteht vielmehr durch die Spannung zwischen den persönlichen

1) Vgl. Jahresgutachten 1964/65, Tz. 248

2) Jahresgutachten 1967/68, Tz. 409;
vgl. auch Jahresgutachten 1968/69, Tz. 183

3) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 44

Freiheitsinteressen der Arbeitnehmer und den privatwirtschaftlichen Erfolgsinteressen der Unternehmer."1)

Das Konzept des Sachverständigenrates läuft letztlich darauf hinaus, in einem marktwirtschaftlichen System, welches durch die individuelle Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte gekennzeichnet ist, Marktparteien zur Nichtausnutzung bestehender Marktchancen zu bewegen. "Eine erfolgreiche KA würde also geradezu systemwidriges Verhalten voraussetzen."2) Konjunkturpolitisch wäre diese Art der "moral suasion" jedoch nur erfolgversprechend,

"wenn man unterstellen könnte, daß einkommenspolitische Entscheidungen keine verteilungspolitischen Konsequenzen haben. Eine Annahme, ... die aber von der Mehrzahl der Wissenschaftler ... verworfen wird."3)

In seinem Jahresgutachten 1970/71 revidiert der Rat teilweise seine früher gemachten Äußerungen über die Harmonie- und Konfliktregelungsfähigkeit der westdeutschen Gesellschaft und kommt in bezug auf die KA zu einer realistischeren Betrachtungsweise. Nicht mehr die freiwillige Begrenzung ihrer Ansprüche an das Sozialprodukt wird als Inhalt der KA gedeutet, sondern es wird ausdrücklich betont, daß sich hier die Vertreter der sozialen Gruppen "außerhalb des Verteilungskampfes am Markt"4) trafen und versuchten, "ihre Vorstellungen von der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung voreinander und vor den Vertretern der amtlichen Wirtschaftspolitik zu begründen"5).

1) Risse, H., Die Gewerkschaften als Interessenverband, in: Horné, A. (Hrsg.), Zwischen Stillstand und Bewegung, Frankfurt 1965, S. 72 ff.

2) Adam, H., Konzertierte Aktion, Konzepte..., a.a.O., S. 207

3) O.V., Debattierklub am Ende? in: Wirtschaftswoche, ¹⁹⁷²H. 32, S. 23

4) Jahresgutachten 1970/71, Tz. 231

5) Ebenda

Auch die Harmonievorstellung wird nun weitgehend aufgegeben, indem festgestellt wird:

"Sie (die KA, Anm.d.Verf.) kann durch Diskussion, die unter den Anspruch der Sachlichkeit gestellt ist, den Streit entgegengesetzter Interessen entkrampfen und auf diese Weise allseits die Bedingungen für ein Verhalten, das marktgerecht über den Tag hinaus ist, verbessern."1)

2.2.2 Die Schiller-Konzeption

2.2.2.1 Gesellschaftstheoretische Grundlagen

Während sich aus den Gutachten des Sachverständigenrates dessen Konzeption einer KA relativ einfach ermitteln läßt, fällt dies bei Schiller, der diese Idee in die Tat umgesetzt hat, wesentlich schwerer, da er sich zu diesem Thema grundlegend nur sporadisch in Reden und Festansprachen geäußert hat. Besonders gravierend ist dabei die Tatsache, daß Schiller je nach dem Adressatenkreis, den er ansprechen wollte, oft bewußt sich widersprechende Aussagen über Aufgabe und Inhalt der KA machte, sodaß es nicht unproblematisch ist, aus diesen Erklärungen eine Quintessenz seiner Vorstellungen zur KA abzuleiten.

Schiller geht ebenso wie der Sachverständigenrat von der Erkenntnis aus, daß der Staat heute gezwungen ist, mit den großen Gruppen der Gesellschaft zusammenzuarbeiten, wenn er seine Politik erfolgreich durchsetzen will, da das Verhalten der Spitzenorganisationen der Wirtschaft fast jede, von der Regierung autonom gesetzte Maßnahme erheblich abschwächen oder in ihrer Wirkung sogar umkehren kann. Deshalb vertrat er die Meinung,

"daß diese organisierten Gruppen, die autonomen Gruppen der Gesellschaft, in einer freien Gesellschaft Verant-

1) Jahresgutachten 1970/71, Tz. 231

wortung tragen und daß man deshalb mit ihnen zusammenarbeiten"1) müsse.

Im Gegensatz zu früheren Regierungen, welche die Mitsprache- und Beeinflussungsversuche autonomer Gruppen stets mit Mißtrauen betrachtet und so weit wie möglich zurückgedrängt haben, suchte Schiller den "permanenten gesellschaftlichen Dialog"2) mit ihnen.

"Die Verbände sind heute Ausdruck unserer gruppenhaft aggregierten Gesellschaft. Wie die Erfahrung zeigt: Wer zu diesen Aggregaten, zu diesen organisierten Gruppen in ein grundsätzlich negatives Verhältnis gerät, kann schließlich in dieser Gesellschaft nicht mehr regieren."3)

Dieser Auffassung liegt eine - wie Watrin es nennt - "holistische Deutung der Wirtschaftspolitik"4) zugrunde, welche nicht die Regierung allein als Trägerin wirtschaftspolitischer Entscheidungen begreift, sondern alle Personen, Unternehmungen und Institutionen, welche durch ihr Tun oder Lassen Einfluß auf das wirtschaftliche Geschehen ausüben.

Schiller vertritt jedoch ein vom Sachverständigenrat abweichendes Gesellschaftsbild und definiert daher die Aufgabe und den Inhalt der KA etwas anders. Während der Rat von der Annahme ausgeht, daß in der heutigen Industriegesellschaft weitgehend eine fundamentale Interessenidentität aller Gruppen gegeben sei, leugnet Schiller die in der Gesellschaft der Bundesrepublik bestehenden sozialen Konflikte nicht; ferner glaubt er auch nicht, daß diese durch die KA beseitigt werden könnten. Vielmehr bezeichnet er die Existenz von so-

1) Schiller, K., Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 116

2) Ebenda

3) Ders., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 14

4) Watrin, Ch., Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971, S. 212

zialen Konflikten als notwendiges und unabänderliches Element einer freien und lebendigen Gesellschaft.¹⁾ Bestehende Konfliktfelder sollen demnach durch die KA auch nicht eliminiert werden, sondern durch mehr Transparenz der Voraussetzungen und Konsequenzen des eigenen Handelns eingeengt und somit durchschaubar gemacht werden. Durch Aufklärung und rationale Information sollen die Parteien zu einem von kollektiver Vernunft geprägten Verhalten veranlaßt werden.²⁾

Als ein wichtiges Resultat der KA sieht deshalb Schiller die "Veränderung des gesellschaftlichen Bewußtseins"³⁾ der Teilnehmer und den Wandel der politischen Landschaft an. In der KA

"findet tatsächlich ein gesellschaftlicher Integrationsprozeß statt. Denn, um es ganz kurz auf eine Formel zu bringen: Rationale Kommunikation und Information integrieren ganz notwendigerweise."⁴⁾

Schiller erachtet demnach die KA als ein Instrument der Sozialpädagogik, in welcher die Gruppen am "Tisch der kollektiven Vernunft"⁵⁾ unter Anleitung der Regierung sozialadäquate Verhaltensweisen einüben und gesellschaftlich integrierend tätig werden. In dieser Beziehung ist der Auffassung Biedenkopfs zuzustimmen:

"Der Bundeswirtschaftsminister sieht in der Konzertierten Aktion mehr, als zumindestens der Sachverständigenrat in ihr gesehen hat, als er sie zum ersten Mal empfahl. Er sieht in der Konzertierten Aktion ein Instrument der Gruppenintegration in die Gesellschaft."⁶⁾

1) Vgl. Schiller, K., An die Arbeitnehmer, a.a.O., S. 68 f.

2) Vgl. ders., Aus dem Keller in die bel étage, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 4, S. 85

3) Schiller, K., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 13

4) Ebenda, S. 14

5) Vgl. Schiller, K., Wirtschaftspolitische Zwischenbilanz, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 4, S. 216

6) Biedenkopf, K., Marktmacht..., a.a.O., S. 25

Während es dem Sachverständigenrat in erster Linie darum ging, durch Aufklärung der Teilnehmer eine Selbstbeschränkung ihrer Ansprüche an das Sozialprodukt zur Überwindung wirtschaftlich prekärer Situationen zu erreichen, steckt hinter der Konzeption Schillers die permanente Werbung um die Unterstützung der Regierungspolitik durch die autonomen Gruppen der Gesellschaft.

2.2.2.2 Einkommenspolitik als Mittel der Konjunkturpolitik

Die von Schiller propagierte und praktizierte Neue Wirtschaftspolitik sollte die bis dahin angewandte Politik der fallweisen Eingriffe durch ein System der Globalsteuerung des Wirtschaftsablaufs ersetzen. Neben den Instrumenten der Geld- und Fiskalpolitik stellte die Einkommenspolitik einen wichtigen Bestandteil dieser neuen wirtschaftspolitischen Konzeption dar. Die Erkenntnis, daß das bisherige Instrumentarium der Konjunktursteuerung nicht in ausreichendem Maße wirksam sei, solange die Konjunkturentwicklung nicht auch von der Nachfrageseite her gesteuert werde, führte zur Aufnahme der Einkommenspolitik in die Mittel der Wirtschaftspolitik.¹⁾

Im Gegensatz zur neoliberalen Lehre, die davon ausgeht, daß das Einkommen Marktergebnis sei und somit nicht steuerbar, begreift die auf Keynes zurückgehende Neue Wirtschaftspolitik das gesamtwirtschaftliche Einkommen selbst als einen Aktionsparameter zur Regelung des Wirtschaftsablaufs. Diese Politik ist nicht mehr auf die Korrektur von entstandenen Ungleichgewichten ausgerichtet, sondern auf die permanente Steuerung des Wirtschaftsablaufs. Hierbei hat die Einkommenspolitik die Aufgabe, die Nachfrage über die Beeinflussung der Einkommen zu steuern.

1) Vgl. Tietmeyer, H., a.a.O., S. 181

"Die KA kann somit als staatliches konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument bezeichnet werden, das über die Tarifrflöhne die Entwicklung des privaten Verbrauchs in den Griff bekommen will."1)

Während es dem Sachverständigenrat mit seinem Vorschlag einer "konzertierten Verhaltensänderung"²⁾ darum ging, das Nachfrageverhalten aller Wirtschaftssubjekte, insbesondere auch das des Staates und der Gebietskörperschaften zu beeinflussen, indem er den Teilnehmerkreis der KA entsprechend groß wählte, ging es Schiller mit der KA nur um die Beeinflussung der p r i v a t e n Nachfrage über die Steuerung der Lohnentwicklung.

"Hier zeigt sich deutlich, daß Schiller in der Konzierten Aktion primär die einkommenspolitische Ergänzung der Globalsteuerung sieht. Für Schiller ist die Konzierte Aktion somit nichts anderes als ein Teil seiner 'Neuen Wirtschaftspolitik', während die Sachverständigen in der Stabilisierungsaktion einen Ersatz für die bis dahin praktizierte wirtschaftspolitische Konzeption sahen."³⁾

Da jedoch eine autonome Einkommenspolitik des Staates in der freiheitlichen Wirtschaftsordnung der BRD, die durch die Institutionen der Tarifautonomie und der Unternehmerfreiheit gekennzeichnet ist, nicht möglich ist, mußte sich die Regierung der Mittel der Empfehlung und der moral suasion bedienen. Mit Orientierungsdaten und KA sollte die Lohnpolitik zwar der jeweiligen konjunkturellen Lage untergeordnet werden, jedoch wurden dirigistische oder planifikatorische Eingriffe in die individuelle Entscheidungsfreiheit der für die Lohnfindung verantwortlichen Verbände tunlichst vermieden.⁴⁾

1) Adam, H., Konzierte Aktion, Konzeptionen..., a.a.O., S. 203

2) Jahresgutachten 1965/66, Tz. 188

3) Kaspers, B./Kötz, O./Mathias, W., Ansätze zu einer quantitativen Theorie der Konzierten Aktion, Opladen 1973, S.13

4) Vgl. Huffschnid, J., a.a.O., S. 447

"Durch die Konzertierte Aktion sollen die Einzelwirtschaften beeinflußt werden, 'richtig' zu handeln, d.h. in einer Weise, die den Zielen der Globalsteuerer entspricht."1)

Dabei ging auch Schiller von der Prämisse aus, daß es möglich sei, die Marktmacht der Unternehmer und der Gewerkschaften unverletzt zu lassen und gleichzeitig durch eine Kompromißfindung in der Lohnentwicklung stabilitätspolitisch unerwünschte Konsequenzen zu verhindern.²⁾ Diese Problematik umriß Schiller in einer Rede 1969 folgendermaßen:

"Konzertierte Aktion: Wir stehen doch vor dem seit langem bekannten Problem der modernen Industriewirtschaft, daß die Tarifvertragsparteien in - praktisch verfassungsmäßig gesicherter - Autonomie über Größen entscheiden, die mehr als die Hälfte des gesamten Sozialprodukts bestimmen. ... Die Konzertierte Aktion ist ein Versuch, dieses Prinzip der Freiheit der Tarifvertragsparteien ... zu versöhnen mit gewissen gesamtwirtschaftlichen Orientierungen für das Verhalten der Tarifvertragsparteien."³⁾

Da die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auch stets darauf bedacht waren, ihre Tarifautonomie durch die KA in keiner Weise einschränken zu lassen, war der "Weg eines freiwilligen Zusammenwirkens von Sozialpartnern und Staat"⁴⁾ die einzig mögliche Art von Einkommenspolitik.

2.2.2.3 Institutionalisierung der Konzertierten Aktion

Während der Sachverständigenrat die KA als Verhalten definierte, das die Erreichung der erwünschten wirtschaftlichen

-
- 1) Hoppmann, E., Konzertierte Aktion und der "Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung", in: Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, a.a.O., S. 269
 - 2) Vgl. Watrin, Ch., a.a.O., S. 208
 - 3) Schiller, K., Im Kreis der Kardinäle der Marktwirtschaft, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 6, S. 177
 - 4) Werner, J., Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion? in: Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, a.a.O., S. 193

Situation ermöglichen sollte, wurde sie von Schiller von Anfang an als ein Instrument angesehen, das nicht nur zur Überwindung wirtschaftlicher Ungleichgewichte Verwendung finden sollte, sondern auf Dauer angelegt war. Entgegen der Verpflichtung des Stabilitätsgesetzes, welches das Tätigwerden der Regierung im Rahmen der KA nur bei akuter Gefährdung eines wirtschaftspolitischen Zieles vorschreibt, entwickelte Schiller diese Gesprächsrunde zu einer in unregelmäßigen Abständen tagenden Institution mit relativ festem Teilnehmerkreis. Die Rechtsabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums legte § 3 StabWG dahingehend aus, daß bei Gefährdung eines wirtschaftspolitischen Zieles ein gesetzlicher Zwang zum Handeln der Regierung bestehe, es ihr darüber hinaus aber unbenommen bleibe, nach Belieben freiwillig in Richtung auf eine KA aktiv zu werden.

"Paragraph 3 Abs. 1 Satz 1 StabWG verpflichtet die Bundesregierung nur 'im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1' zur Einleitung einer konzertierten Aktion. Das schließt aber die Befugnis nicht aus, Orientierungsdaten auch dann zu geben, wenn ein konkreter Gefährdungstatbestand nicht vorliegt, und die konzertierte Aktion damit zu einer ständigen Einrichtung des Wirtschaftslebens zu machen."1)

Dabei blieb die ursprüngliche Aufgabe der Vorlage und Erläuterung von Orientierungsdaten für ein konzertiertes Verhalten nicht das einzige Thema der Sitzungen. Durch die allmähliche Ausweitung der behandelten Themenkreise entwickelte sich die KA vielmehr zu einem beim Wirtschaftsministerium fest installierten Gesprächskreis mit großer Publizitätswirkung - etwa einem Beirat vergleichbar. Die Perpetuierung des gesellschaftlichen Dialogs entsprach nicht nur dem Wunsch Schillers nach permanenter Selbstdarstellung seiner Politik und Zurschaustellung eines allgemeinen gesellschaftlichen Konsensus zwischen Regierung und den Spitzenverbänden von

1) Gördel, K./Schöpf, M., Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt 1968, H. 31, S. 24

Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch dem Wunsch der Verbände, Teilnehmer einer Institution zu sein, welche große öffentliche Aufmerksamkeit und Achtung genoß.

Der sozialpädagogische Charakter der Gespräche der KA, bei denen es darum ging, durch Argumente Verhaltensbeeinflussung der teilnehmenden Gruppen zu erreichen, legt den Schluß nahe, daß es sich hierbei um die Fortsetzung früher praktizierter Maßhalteappelle in anderer Form, also letztlich um "institutionalisierte Seelenmassage"¹⁾ handelte.

2.2.2.4 Politik der zweideutigen Definitionen

Wie später zu zeigen ist, gingen die Gewerkschaften und die Arbeitgeber- bzw. Unternehmensverbände mit verschiedenen Vorstellungen über Zweck, Inhalt und Aufgabe der KA in diese Veranstaltung. Erst im Laufe der Jahre revidierten die Teilnehmer ihre ursprünglichen Erwartungen unter dem Eindruck der bis dahin praktizierten Form der Gespräche. Diese Situation entstand durch die geschickte Taktik Schillers, keine allgemeingültige Definition der KA zu geben, sondern in bewußt unklarer Form beiden Parteien unterschiedliche Andeutungen zu machen, welche die jeweilige Gruppe in ihrer Meinung bestärken konnte, ohne gleich den Protest der Gegenseite damit hervorzurufen. Die Tatsache, daß sich die Teilnehmer lange Zeit nicht über den wirklichen Inhalt und über die Grenzen der KA im klaren waren und insbesondere die Absicht Schillers nicht erkannten, die KA als ein Instrument der Selbstdarstellung seiner Politik zu verwenden, dürfte mit ein Grund für den langen Bestand dieser Einrichtung sein. Als beide Seiten der Erfolglosigkeit dieser Institution gewahr wurden, hatte sich der Begriff KA schon so sehr im Bewußtsein

1) Grüter, H., Wirtschaftspolitik hinter verschlossenen Türen, in: Die Aussprache 1968, S. 284

der Öffentlichkeit festgesetzt, daß die Aufkündigung der Mitarbeit in diesem Gesprächskreis durch eine Partei negative Folgen für das Ansehen dieser in der Öffentlichkeit gehabt hätte.

Bereits in dem Vorgespräch, welches Schiller mit Vertretern des DGB am 22. Dezember 1966 führte, um sich der grundsätzlichen Bereitschaft der Gewerkschaften zur Mitarbeit in der KA zu vergewissern, wurde ihnen mehr in Aussicht gestellt als die bloße Teilnahme an einem unverbindlichen Gespräch. Vielmehr wurden der DGB-Delegation ganz handfeste Zusagen in Hinblick auf Mitsprache und Mitentscheidung in Teilbereichen der Wirtschaftspolitik gemacht.¹⁾ Ebenso erklärte sich Schiller in vielen Reden grundsätzlich zur KA in einer Art, die bei den Gewerkschaften berechtigte Hoffnung auf Erfüllung ihrer langjährigen Forderungen weckte. So empfahl er sich z.B. ihnen gegenüber mit seiner Politik der Rahmenplanung auch als Verwirklicher der gewerkschaftlichen Vorstellungen ihres Düsseldorfer Grundsatzprogramms. Bei der Verwendung des Begriffs Orientierungsdaten, der auf seine Initiative auch in das Stabilitätsgesetz Eingang fand, wies Schiller besonders darauf hin, daß dieses Wort aus dem Grundsatzprogramm des DGB stamme.²⁾ Gemäß dem Wunsch der Gewerkschaften nach umfassender gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung definierte Schiller die KA als "eine flexible Methode..., um den autonomen Gruppen in der Gesellschaft eine Mitwirkung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik zu ermöglichen"³⁾. Dabei beschränkte er den durch die KA zu behandelnden Themenkreis keineswegs auf die Einkommenspolitik, wie aus folgendem Satz hervorgeht:

1) Lt. persönlichem Gespräch mit Dr. Markmann vom WSI am 11.4.1973 in Düsseldorf

2) Vgl. Schiller, K., An die Arbeitnehmer, a.a.O., S. 71

3) Schiller, K., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 14

"Aber: Konzertierte Aktion - das ist kein bloßes Lohngespräch, das ist nicht nur Einkommenspolitik oder ein einkommenspolitischer Versuch, wengleich natürlich der Lohn und ebenso auch die Gewinne und die Investitionen dabei eine erhebliche Rolle spielen."1)

An anderer Stelle sagte Schiller, daß nun auch organisierte Gruppen zu Makrodezsisionen Zugang hätten²⁾, denn es werde "nicht nur über Löhne und Preise geredet, sondern über viele andere Bereiche der gegenwärtigen und kommenden Wirtschaftspolitik"3).

Mit Recht konnten die Gewerkschaften hoffen, der Erfüllung ihrer Forderungen nach paritätischer Mitbestimmung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene näherzukommen, da sie den Ausführungen des Wirtschaftsministers vertrauten:

"Damit wird auch demonstriert, daß die Wirtschaft nicht nur Sache der Unternehmer ist, daß die Gewerkschaften nicht bloß ein Lohnverein sind, sondern daß sie gleichberechtigt am Tisch sitzen, wenn es um Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik geht."4)

Selbst mehrmalige Aufforderungen sowohl von Arbeitgeber- als auch von Gewerkschaftsseite in verschiedenen Sitzungen der KA, den Inhalt und die Ziele dieser Veranstaltung für alle verbindlich in schriftlicher Form zu konkretisieren, überging Schiller mit dem Einwand, § 3 des Stabilitätsgesetzes habe diesen Rahmen in genügender Klarheit bereits vorgegeben.⁵⁾

In ihrer Meinung, einen - wie auch immer gearteten - Einfluß auf die Entscheidungen der Regierung in wirtschaftspolitischen Fragen ausüben zu können, wurden die Gewerkschaften

1) Schiller, K., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 10

2) Ebenda, S. 15

3) Ders., Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 123

4) Ders., An die Arbeitnehmer, a.a.O., S. 69

5) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 9. Gespräch am 5.7.1968

von Schiller nachhaltig unterstützt, da dies die beste Gewähr für ein Funktionieren der KA in seinem Sinne darstellte. So sagte er z.B.:

"...die gleichberechtigte Beteiligung der Gewerkschaften an der Vorformung der Wirtschaftspolitik hat auch dem Status und dem Ansehen der deutschen Gewerkschaften in der Gesamtbevölkerung genützt. Es hat sich herumgesprochen, daß die Gewerkschaften auch in der Wirtschaftspolitik eine Rolle spielen, und daß sie nicht nur ein Lohnverein sind."1)

Diese und ähnliche Äußerungen Schillers veranlaßten die Gewerkschaften, in voreiliger Weise in der KA tatsächlich ein Mittel zu sehen, institutionell Einfluß auf wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen zu nehmen. Adam schreibt dazu:

"Veranlaßt durch die Äußerungen und Ankündigungen Schillers, daß die Gespräche es den autonomen Gruppen ermöglichen sollen, an der Vorformung der Wirtschaftspolitik mitzuwirken, wollen die Gewerkschaften über die Konzentrierte Aktion auf alle - im weitesten Sinne - wirtschaftspolitischen Maßnahmen Einfluß nehmen."2)

So wird die anfängliche Begeisterung über diese Offerte der Regierung verständlich, die erst nach einigen Jahren der Praxis langsam durch Skepsis und Ablehnung der KA abgelöst wurde. Allerdings ging dieser Beurteilungsumschwung nicht von den teilnehmenden Repräsentanten der Gewerkschaften selbst aus, sondern kam spontan von der gewerkschaftlichen Basis her.

Auch die Arbeitgeber- und Unternehmerseite wurde von Schiller geschickt in derselben Weise behandelt, sodaß ihr Interesse und ihre Teilnahme an der KA gesichert waren. Zwar waren sie nicht sosehr an umfassender Mitsprache in möglichst

1) Schiller, K., Sicherheit und sozialer Fortschritt durch dynamische Wirtschaftspolitik, in: Tatsachen - Argumente Nr. 267, hrsg. vom Vorstand der SPD, S. 8

2) Adam, H., Konzentrierte Aktion, Konzeptionen..., a.a.O., S. 203 f.

vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik interessiert, als vielmehr daran, durch Lohnleitlinien gewerkschaftliche Tariflohnansprüche auf ein ihnen genehmes Maß zu beschränken. Wenngleich die Forderung dieser Seite, an der Aufstellung solcher Leitlinien beteiligt zu werden, von Schiller unterstützt wurde, beschränkte sich in der Praxis die Aktivität der Teilnehmer jedoch letztlich auf die Diskussion der vom Minister vorgelegten Daten, die auch durch heftige Kritik einer der Seiten in der Regel nicht mehr geändert wurden. Von einem "Erarbeiten gemeinsamer Orientierungsdaten für alle wirtschaftlichen Tatbestände am Tisch unter Beteiligung sowohl der Unternehmensverbände wie der Gewerkschaften, der Sachverständigen wie der Bundesregierung"¹⁾ konnte demnach keine Rede sein.

Dies ist neben der stabilitätspolitischen Ineffizienz hinsichtlich der Konjunktur und des Geldwertes auch der Hauptkritikpunkt, den die Arbeitgeberverbände gegen die KA vorbrachten.²⁾ So bemängelte die BDA in ihren Jahresberichten des öfteren die fehlende Mitwirkungsmöglichkeit der KA-Teilnehmer an der Aufstellung von Orientierungsdaten.³⁾

-
- 1) Schiller, K., Absage an die negative Lohnpolitik - Erfolg der konzertierten Aktion, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 2, S. 44
 - 2) Lt. einem Gespräch mit Herrn Hußmann von der BDA am 11.12.1973 in Köln
 - 3) Vgl. Jahresbericht der BDA 1967, S. 12; siehe auch: Bretschneider, J., Lohnpolitik und Konzertierte Aktion - der Standpunkt der Arbeitgeberverbände, in: GMH 1969, S. 335

2.2.3 Die Vorstellungen der Gewerkschaften zur Konzertierten Aktion

2.2.3.1 Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung durch Konzertierte Aktion

Die deutschen Gewerkschaften standen dem Regierungswechsel des Jahres 1966 und der Einführung der Neuen Wirtschaftspolitik positiv gegenüber, da sie sich dadurch eine verbesserte Stellung in der Gesellschaft und größere Einflußmöglichkeiten auf die Regierung sowie die teilweise Erfüllung ihrer langjährigen Forderungen nach Planung, Durchschaubarkeit und Kontrolle der Wirtschaftspolitik¹⁾ versprachen. So betonte Brenner 1967, daß die Gewerkschaften durch den Regierungswechsel und das Stabilitätsgesetz die Hoffnung hätten, daß in Deutschland ein für alle Mal die Zeit vorbei sei, in der "Wirtschaftspolitik von oben und lediglich im engsten Einvernehmen mit den Unternehmern - ohne die Arbeitnehmer und ihre Organisationen, wenn nicht gar gegen sie - gemacht werden"²⁾ könne.

Die Gewerkschaften, deren Kampf um wirtschaftliche Mitbestimmungsrechte seit der Verabschiedung des Montan-Mitbestimmungsgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes in den beginnenden 50er Jahren praktisch festgefahren war und die von den früheren Regierungen in ihren Bemühungen, gestaltend und verändernd in den politischen Raum hineinzuwirken, stets mit Argwohn betrachtet worden waren, sahen in der KA erstmals die Chance, ihre Gestaltungsaufgabe in stärkerem Maße als bis dahin möglich wahrzunehmen. Aus dem bilateralen Vorge-

1) Vgl. Grundsatzprogramm des DGB von 1963, Wirtschaftspolitische Grundsätze III, 1

2) Brenner, O., Vom kaiserlichen Erlaß zum Stabilitätsgesetz - Wirtschaftspolitik für wen? in: Frankfurter Hefte 1967, S. 818

sprach zur KA mit Schiller gewannen sie zudem den Eindruck, daß sie durch die KA die Möglichkeit bekommen sollten, an der Erarbeitung der Daten für den Jahreswirtschaftsbericht mitzuwirken. Dies entsprach genau den Forderungen ihres Düsseldorfer Grundsatzprogramms, in welchem sie den Anspruch erheben, an der Vorbereitung eines "Rahmenplans" beteiligt zu werden. Diese Übereinstimmung ihres Programms mit der offiziellen Politik der Regierung wurde auch von namhaften Gewerkschaftsführern öffentlich hervorgehoben.

"In gewisser Weise könnte die Konzertierte Aktion die Forderung des DGB-Grundsatzprogramms erfüllen, daß der DGB an der Vorbereitung der Aufstellung eines Nationalbudgets zu beteiligen sei."1)

Solche Erwartungen bestimmten letztlich die gewerkschaftliche Beurteilung dieses Novums der deutschen Wirtschaftspolitik. So kommt auch Adam zu folgender Einschätzung der damaligen Situation:

"Dieser Abschnitt des DGB-Grundsatzprogramms ... war für die Entscheidung der Gewerkschaften, an der Konzertierten Aktion teilzunehmen, ausschlaggebend. Ihre grundsätzliche Bejahung der Konzertierten Aktion muß vor dem Hintergrund der Verteilungs-, sozial- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Gewerkschaften sowie den Mitteln, die ihnen zur Realisierung ihrer Forderungen zur Verfügung stehen, gesehen werden."2)

Daher wurde - zumindest in der Anfangszeit der KA - ihre Mitarbeit in diesem Gremium von den Gewerkschaften selbst als die konsequente Erfüllung ihres Auftrags, die Interessen aller Arbeitnehmer zu vertreten und für die Verbesserung ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Position einzutreten, verstanden. Auf zahlreichen Gewerkschaftstagen wurde diese Motivation der gewerkschaftlichen Teilnahme in Entscheidungen immer wieder betont, nicht zuletzt auch, um

1) Henschel, R., Stabilisierungsgesetz und Grundsatzprogramm, in: Die Quelle 1967, S. 106 (Zitierweise: Stabilisierungsgesetz...)

2) Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 28

aufkommende Skepsis an der KA von seiten der Gewerkschaftsbasis auszuräumen, wie folgende Resolution zeigt, die im selben Wortlaut auf einem IG Metall- und einem DGB-Kongreß verabschiedet wurde:

"Die gewerkschaftliche Teilnahme an den Beratungen der Konzertierten Aktion erfolgt mit dem Ziel einer stärkeren Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen."1)

Dabei sahen die Gewerkschaften ihre Einwirkungsmöglichkeiten nicht auf den Bereich der Einkommenspolitik beschränkt, obgleich sie diese als zentrales Thema der KA anerkannten, sondern glaubten vielmehr, mit der KA ein umfassendes Mitbestimmungsinstrument im gesamtwirtschaftlichen Bereich in Händen zu haben. Diese Vorstellungen drückte Henschel deutlich aus, als er sagte:

"In diesem Fall dürfte sich aus der Konzertierten Aktion als Preis für die freiwillige Einordnung autonomer Entscheidungen in ein gemeinsames Konzept eine Mitbestimmung ergeben. Diese Mitbestimmung dürfte sich vor allem auf die Fixierung mittelfristiger Entwicklungsziele und auf die Anwendung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Instrumente beziehen. ... Damit werden zwangsläufig auch die staatlichen Steuerungsmittel der Steuer- und Finanzplanung, der Subventions- und der Wettbewerbspolitik in den Bereich der Mitbestimmung geraten, ohne daß dies ausdrücklich fixiert werden muß."2)

Geradezu schwärmerisch erscheinen Überlegungen hinsichtlich der Fortentwicklung der KA, in welchen die Möglichkeit erwogen wurde, die KA könne "eine Art Mitbestimmung nichtstaatlicher Institutionen an der Regierungspolitik bewirken"³⁾. Ohne näher verfassungsmäßige Probleme zu bedenken, wurde in diesem Zusammenhang die Hoffnung geäußert, auch wirtschaftspolitische Entscheidungen in der KA treffen zu können:

"Es ist denkbar, daß die Aufstellung wirtschaftspoliti-

1) Protokoll - 8. Ordentlicher Bundeskongreß des DGB, München 1969, Entschließung Nr. 299, Anhang S. 265 f.

2) Henschel, R., Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 204

3) Ders., Stabilisierungsgesetz..., a.a.O., S. 106

scher Ziele, die Fixierung der Maßnahmen, die zu ihrer Erreichung notwendig erscheinen und die Erwägung von Zeitpunkt und Ausmaß ihres Einsatzes, Themen einer Konzertierte Aktion werden könnten."1)

Diese hochgespannten Erwartungen der Gewerkschaften von der KA wurden nicht unwesentlich von den Äußerungen Schillers bestimmt, der sie ihnen als ein Instrument zur gesellschaftlichen Veränderung²⁾ und der "ex-ante-Abstimmung der staatlichen Konjunkturpolitik mit den globalen Entscheidungen der Tarifvertragsparteien"³⁾ empfahl. Die Palette der Themen, welche in der KA behandelt werden sollten, war dabei so groß, daß die Gewerkschaften mit Recht glauben konnten,

"nun eine Plattform gefunden zu haben, von der aus sie die Entwicklung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entscheidend in ihrem Sinne mitbestimmen und die Realisierung ihrer Forderungen weiter vorantreiben könnten. Die Konzertierte Aktion sollte deshalb nach gewerkschaftlichen Vorstellungen nicht nur kurzfristige, konjunkturelle Probleme, sondern auch langfristige gesellschaftliche Reformvorhaben und Planungen behandeln, die die künftigen Lebensbedingungen der Arbeitnehmer determinieren und durch gewerkschaftliche Tarifpolitik nicht zu beeinflussen sind."4)

2.2.3.2 Positionsverbesserung im Verteilungskampf

Die Gewerkschaften in der BRD haben sich in ihrer Lohnpolitik nach 1945 nicht darauf beschränkt, die absolute Einkommenssituation der Arbeitnehmer durch Tariflohnsteigerungen zu verbessern, sondern führten ihren Kampf auch stets unter der Prämisse der Erhöhung des relativen ökonomischen Status der abhängig Beschäftigten gegenüber den Selbständigen.

1) Henschel, R., Stabilisierungsgesetz..., a.a.O., S. 106

2) Vgl. Schiller, K., An die Arbeitnehmer, a.a.O., S. 68

3) Ders., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 8

4) Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 31

Erklärtes Ziel gewerkschaftlicher Lohnpolitik war es stets, eine Änderung der als ungerecht erachteten personellen und funktionellen Einkommensverteilung zu erreichen. Besonders nachdem den Gewerkschaften in den 50er Jahren bewußt geworden war, daß sich ihre Vorstellungen einer Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft zugunsten einer Restaurierung ehemals bestehender Macht- und Besitzstrukturen nicht durchzusetzen vermochten, versuchten sie, über die Änderung der Einkommensverteilung wirtschaftliche Strukturen zu beeinflussen.

Dieses Ziel glaubten sie lange Zeit durch das Konzept der "aggressiven Lohnpolitik" zu erreichen, das der damalige Chefideologe des DGB, Viktor Agartz, entworfen hatte. Danach sollte durch eine Nominallohnpolitik mit hohen Lohnsteigerungsraten der Anteil der Einkommen der Unselbständigen am Volkseinkommen zu Lasten der Unternehmereinkommen systematisch gesteigert werden. Mit der Er kämpfung möglichst hoher Tariflohnerhöhungen glaubte man, quasi automatisch die gewünschte Hebung der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote erzwingen zu können. Mit dem Scheitern dieser Politik erkannten die Gewerkschaften die Nutzlosigkeit einer nur auf nominale Steigerungsraten ausgerichteten Lohnpolitik, welche nicht durch flankierende, stabilitätspolitische Maßnahmen der Regierung abgesichert ist.

"Solange wegen der hohen Konsumneigung der Arbeitnehmer jede Lohnerhöhung zum größten Teil wieder konsumtiv verausgabt wird, können die Verteilungswirkungen einer expansiven Nominallohnpolitik zum größten Teil wieder zunichte gemacht werden, weil es den Unternehmern möglich ist, ihre Kostensteigerungen auf die Preise zu überwälzen und den alten Monopolgrad wiederherzustellen."1)

In gleicher Weise kann die staatliche Geldpolitik durch die Beeinflussung des Geldwerts den Realwert nominaler Einkommensgrößen verändern. Am stärksten können schließlich die ge-

1) Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 30

werkschaftlichen Verteilungsziele durch die Fiskalpolitik durchkreuzt werden, indem die primäre Einkommensverteilung durch redistributive Maßnahmen des Staates verändert wird.

Die heute von den Gewerkschaften vertretene Meinung zur Veränderbarkeit der Lohnquote nähert sich somit der Einstellung, welche der Sachverständigenrat als stabilitätspolitisch wünschenswert bezeichnet hat. Diese ist durch die Erkenntnis definiert, "wie begrenzt unter den gegebenen Bedingungen ihr Spielraum ist, ...die Einkommensverteilung durch eine Politik, die die Veränderung der Nominaleinkommen zum Gegenstand hat, zu beeinflussen"¹⁾.

Allerdings gehen die Gewerkschaften im Gegensatz zum Sachverständigenrat von der Grundthese aus, daß die Einkommensverteilung mittelfristig nicht durch den Markt determiniert, sondern kurzfristig änderbar sei. Diese Grundposition charakterisiert der Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand folgendermaßen:

"Unser Wirtschaftssystem läßt verschiedene Verteilungsrelationen zwischen den sozialen Gruppen zu. Die Entscheidung darüber, ob die Verteilung aber mehr zugunsten der einen oder der anderen Gruppe erfolgt, hängt von der lohn- und preispolitischen Aktivität der Gruppen im Rahmen der ordnungspolitischen Entscheidungen des Staates ab."²⁾

Dabei haben die Gewerkschaften aber erkannt, daß ihre lohnpolitischen Aktivitäten nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie nicht den konjunkturpolitischen Erfordernissen der staatlichen Stabilitätspolitik zuwiderlaufen, sondern von dieser durch entsprechende flankierende Maßnahmen gestützt werden.

1) Jahresgutachten 1970/71, Tz. 232

2) Henschel, R., Einkommensumverteilung - Hoffnung oder Utopie? in: GMH 1971, S. 714

"Das bedeutet, daß die mit Hilfe der gewerkschaftlichen Lohnpolitik angestrebten Ziele nur als voll erreichbar angesehen werden, wenn die notwendigen, mit den jeweiligen konjunkturellen Verhältnissen abgestimmten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen auch von seiten der Bundesregierung ergriffen werden."1)

Aufgrund dieser Überlegungen erschien es den Gewerkschaften verlockend, in einem Gremium mitzuarbeiten, welches eine konzertierte Verhaltensabstimmung mit den wirtschaftspolitischen Faktoren Unternehmen und Staat herbeiführen sollte, die durch ihre autonomen Maßnahmen der Preispolitik sowie der Geld- und Fiskalpolitik nachträglich die von den Gewerkschaften errungenen Erfolge in der Tariflohnpolitik wieder schmälern oder sogar konterkarieren konnten. Obwohl von Anfang an von den Gewerkschaften auch die Gefahr gesehen wurde, nicht sosehr aktiver Teil der Verhaltensbeeinflussung zu sein als vielmehr selbst einer Beeinflussung zu unterliegen²⁾, überwog anscheinend die Hoffnung, sich in diesem Gremium durchsetzen zu können.

Ein weiteres Motiv für die gewerkschaftliche Mitarbeit in der KA war ihre Erwartung, durch diese Veranstaltung Informationen zu erhalten, welche sie bei Tarifvertragsverhandlungen nutzbringend verwenden könnten. Dem Auftrag des Stabilitätsgesetzes folgend sollten den Teilnehmern an den Veranstaltungen der KA Orientierungsdaten gegeben werden, welche "eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation"³⁾ enthalten. Zwar verfügten zum Zeitpunkt der Einführung der KA sowohl die Gewerkschaften als auch die Unternehmens- und Arbeitgeberverbände schon über umfangreiche wissenschaftliche Stäbe bzw.

1) Henschel, R., Einkommensumverteilung - Hoffnung oder Utopie? in: GMH 1971, S. 715

2) Vgl. ders., Stabilisierungsgesetz..., a.a.O., S. 106

3) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, § 3 Abs. 1

ganze Institute zur Wirtschafts- und Konjunkturforschung, welche die Spitzengremien mit entsprechenden Unterlagen als Entscheidungshilfe versorgen konnten, doch läßt sich ein zusätzlicher Informationsgewinn der durch die Bundesregierung bereitgestellten Daten nicht leugnen. Besonders die sich aufgrund der vorgelegten Daten ergebende Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung seitens der Regierung konnte für die Gewerkschaften von Nutzen sein.

In seinem Geschäftsbericht für die Jahre 1965 - 68 stellte der DGB diese Informationsaufgabe ganz deutlich heraus:

"Der Zweck der Gespräche ist ausschließlich eine gegenseitige Information über wirtschaftliche Tatbestände und über die daraus von den einzelnen Gruppen auf ihren Gebieten gezogenen oder angestrebten Konsequenzen. Fehlentscheidungen der Regierung oder einzelner Gruppen infolge unzureichender Information oder infolge falscher Einschätzung der Reaktionen anderer Gruppen können so besser vermieden werden."1)

Insbesondere erhoffte man sich bei den Gewerkschaften Einblicke in die jeweilige wahre Lagebeurteilung der Arbeitgeberseite, um für Tarifverhandlungen die Konzessionsbereitschaft der Gegenseite besser abschätzen zu können und somit die Gefahr zu reduzieren, durch Fehleinschätzung der möglichen Reaktionen der Arbeitgeberseite entweder nicht bis an die Grenze des tarifpolitisch Möglichen zu gehen oder sogar erheblich darunter zu bleiben. Ferner glaubte man beim DGB, daß im Zuge der Orientierungsdaten auch das Problem der gesamtwirtschaftlichen Verteilungssituation dargelegt und eine Diskussion über die Einkommens- und Vermögenslage der Unternehmer in der mit der KA einhergehenden Publizität aufgenommen werde. So sagte Henschel 1967:

"Die Gewerkschaften haben heute die Möglichkeit, die von den Unternehmern bisher verhinderte Durchleuchtung der

1) Geschäftsbericht des DGB 1965-68, S. 254

Einkommensverhältnisse zu erreichen. Wir haben heute durch unsere aktive Beteiligung an der Konzertierten Aktion die Chance, entscheidende Ziele unseres Grundsatzzprogramms zu verwirklichen."1)

2.2.3.3 Politische Motive der Teilnahme

Die DGB-Gewerkschaften, welche sich in vielen Bundestagswahlkämpfen deutlich dafür eingesetzt hatten, eine ihrer Meinung nach bessere, d.h. somit den Arbeitnehmerinteressen in größerem Maße entsprechende Bundesregierung zu wählen, und sich dadurch oft den Vorwurf der einseitigen Unterstützung einer politischen Partei zugezogen hatten, sahen sich durch die Regierungsbildung der Großen Koalition 1966 erstmals einer neuen Situation gegenüber, welche durch die personelle Zusammensetzung des Kabinetts und die an der Regierung beteiligten Parteien prinzipiell die Verwirklichung gewerkschaftlicher Forderungen wahrscheinlicher erscheinen ließ, als es je zuvor der Fall gewesen war. Aus diesem Grunde konnte die von einem sozialdemokratischen Wirtschaftsminister gemachte Offerte zur Teilnahme an dieser Gesprächsrunde von den Gewerkschaften nicht zurückgewiesen werden.

"Es spricht vieles für die Hypothese, daß erst ein sozialdemokratischer Wirtschaftsminister kommen mußte, um bei den Industriegewerkschaften die für eine freiwillige Konzertierte Aktion notwendige 'Vertrauensbasis' zu schaffen."2)

Zum anderen fühlten sich die Gewerkschaften von ihrem Selbstverständnis her in der wirtschaftlich schwierigen Lage der Rezession im Jahre 1966 dazu aufgerufen, ihren aktiven Anteil zur Überwindung des konjunkturellen Tiefs zu leisten. Dabei sahen sie auch eine Chance, ihre Stellung innerhalb der Ge-

1) Henschel, R., Was sind Orientierungsdaten? in: Die Quelle 1967, S. 53

2) Tietmeyer, H., a.a.O., S. 196

sellschaft zu verbessern und ihren Anspruch, mehr zu sein als eine Interessengruppe, durch entsprechendes verantwortungsbewußtes Tätigwerden zu rechtfertigen.

Eine andere gewerkschaftliche Motivation für die Teilnahme an der KA war ihre unbestimmte Sorge, bei einem Fernbleiben in der Öffentlichkeit als stabilitätsfeindlich und unverantwortlich angestempelt zu werden und damit die Ressentiments der Teile der Bevölkerung zu fördern, welche in den Gewerkschaften die Störfaktoren des wirtschaftlichen Gleichgewichts sahen. Obwohl sie Zweck, Aufgaben und Kompetenzen der KA nicht genau kannten, fürchteten sie doch, sich von wichtigen Entscheidungs- oder sogar Beeinflussungsmöglichkeiten selbst auszuschließen, wenn sie in diesem Gremium nicht mitarbeiten würden. Dies machte Henschel deutlich, als er sagte:

"Wer sich jetzt ausschließt, überläßt die Meinungsbildung den anderen und wird dann in seinem Aktionsspielraum eingeengt."1)

Wie in jedem Verband, der auf f r e i w i l l i g e r Teilnahme seiner Mitglieder beruht, stehen auch in den Gewerkschaften die Vorstände unter ständigem Erfolgszwang von der Basis her. In erster Linie wird die Gewerkschaftsspitze durch ihre Mitglieder an den Tarifabschlüssen gemessen, die sie erreicht. Aber auch sonstige Aktivitäten politischer Art, wie z.B. Kampagnen und Anträge an die Parlamente, beweisen den Mitgliedern die Aktivität ihrer Vertreter, die durch sie gewählt sind und für deren Einsatz auch Teile ihres Beitrags verwendet werden. Die Teilnahme der Spitzenvertreter der Gewerkschaften an der KA kann auch bei den Mitgliedern den Eindruck erwecken, es geschehe etwas, selbst wenn es sich dabei lediglich um ein unverbindliches Gespräch handelt. Allein die Tatsache, daß ihre Vertreter zusammen mit Bundesministern, Repräsentanten der Wirtschaft und Sachverständigen

1) Henschel, R., Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 204

konjunkturelle Probleme besprechen, erweckt schon bei den einfachen Mitgliedern einen gewissen Stolz und den Eindruck einer Aktivität.

"Die Mitwirkung in der Konzertierten Aktion ist deshalb schon für sich genommen ein Erfolgszeichen. Deshalb ist es verständlich, wenn Verbände danach drängen, dabei sein zu dürfen."1)

2.2.4 Die Meinung der Unternehmerseite zur Konzertierten Aktion

2.2.4.1 Stabilisierung der Lohnkosten

Von seiten der Arbeitgeber- und Unternehmensverbände wurde die KA von Anfang an hauptsächlich unter lohnpolitischen Aspekten betrachtet. Während die Neue Wirtschaftspolitik Schillers von diesen Kreisen zuerst sehr skeptisch beurteilt wurde, da sie die Befürchtung hegten, der Staat würde noch stärker als bisher in die autonome Entscheidungsbefugnis der Unternehmen eingreifen und die freiheitliche Wirtschaftspolitik Erhardscher Couleur könne durch einen zunehmenden wirtschaftspolitischen Dirigismus abgelöst werden, wurde andererseits die Einführung der Einkommenspolitik als Mittel der Wirtschaftspolitik begrüßt. Da die Löhne und Gehälter volkswirtschaftlich gesehen nicht nur einen erheblichen Nachfragefaktor darstellen, sondern für die Unternehmen einen entscheidenden Kostenfaktor bedeuten, waren diese an einer Absicherung der lohnpolitischen Flanke ebenso interessiert wie die Regierung. Die Pläne der staatlichen Einkommenspolitik offerierten den Unternehmen die Möglichkeit, durch eine stärker gesteuerte Lohnentwicklung die Kalkulierbarkeit ihrer Kosten zu erhöhen und damit die langfristige Finanzplanung

1) Möller, H., Konzertierte Aktion und Globalsteuerung, in: Kyklos 1970, S. 714

betrieblicher Investitions- und Entwicklungsvorhaben wesentlich zu erleichtern.¹⁾

"Deshalb haben die Unternehmer das größte Interesse an einer staatlichen Einkommenspolitik, die eine langfristige Planung der Löhne und Gehälter mittels staatlich gesetzter und von der privaten Wirtschaft beeinflussbarer Orientierungsdaten oder Lohnleitlinien ermöglicht, die von den Gewerkschaften nicht wesentlich verändert werden."²⁾

In der KA sahen die Arbeitgeber- und Unternehmensverbände die Chance, ihr Konzept der "produktivitätsorientierten Lohnpolitik" gesamtwirtschaftlich verwirklichen zu können, zumal der Sachverständigenrat mit seinem Vorschlag der "kostenniveauneutralen Lohnpolitik" einen von der Unternehmermeinung nur geringfügig abweichenden Standpunkt zur Einkommenspolitik vertrat. So erklärte der BDI in seinem Jahresbericht 1966/67, Zweck und Ziel der KA bestünden darin, "daß sich Staat und Tarifparteien über die Orientierungsdaten einigen, die eine kostenneutrale Lohnpolitik ermöglichen"³⁾. Gleichzeitig warnte der Verband jedoch vor der Einbeziehung der Unternehmerprofite in die Diskussion der KA, da hiermit "bereits ein großer Schritt in Richtung der Einengung der Investitionsfreiheit der Unternehmer getan"⁴⁾ würde. Hieraus ergibt sich die Folgerung, daß es dem BDI mit seiner Teilnahme an der KA um die einseitige Bindung der Gewerkschaften und um die Verringerung ihrer lohnpolitischen Entscheidungsfreiheit ging, ohne daß dadurch gleichzeitig die unternehmerischen Freiheiten angetastet werden sollten.

Das unternehmerische Konzept der produktivitätsorientierten Lohnpolitik geht von der langfristigen Konstanz der Einkom-

1) Vgl. Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 26

2) Schmidt, E., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt 1971, S. 9

3) Jahresbericht des BDI 1966/67, S. 25

4) Ebenda

mensverteilung aus. Lohnerhöhungen könnten nur bis zur Grenze der eingetretenen Produktivitätssteigerung gewährt werden, um das Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden. Auf diese nach Unternehmermeinung bestehenden wirtschaftlichen Sachzwänge hinzuweisen und den Gewerkschaften deutlich zu machen, sollte ihrer Auffassung nach Aufgabe der KA sein.

"Denn durch das Aufzeigen des volkswirtschaftlich vertretbaren Spielraums für alle Lohnkostenerhöhungen im Rahmen einer am 'magischen Dreieck' ausgerichteten wirtschaftspolitischen Konzeption könnten den Tarifpartnern wertvolle Hinweise für eine wirtschafts- und konjunkturgerechte Lohn- und Tarifpolitik gegeben werden."1)

Während die Gewerkschaften in der KA die Möglichkeit sahen, ihrem langfristigen lohnpolitischen Ziel einer Verbesserung der Einkommensverteilung zugunsten der Lohn- und Gehaltsempfänger näherzukommen, betrachtete die Unternehmer- und Arbeitgeberseite dieselbe Institution als Instrument zur Zementierung der herrschenden Einkommenssituation durch Unterordnung der Lohnpolitik unter gesamtwirtschaftliche Erfordernisse.

Schon bald nach Aufnahme der Gespräche der KA erkannten die Unternehmer die psychologischen Wirkungen, die sich aus den Sitzungen über die öffentliche Meinungsbildung letztlich auf die Tarifverhandlungen ergaben, indem die gewerkschaftlichen Forderungen als nicht konjunkturneutral bezeichnet wurden. Aus diesem Grund versuchte die Arbeitgeberseite immer wieder, die KA für Zwecke aktueller Tarifauseinandersetzungen zu verwenden, da sie sich dadurch eine mäßigende Wirkung auf die Verhandlungsführung der Gewerkschaften versprach. So regte zuletzt der neue Präsident der BDA, Schleyer, im Dezember 1973 eine Sitzung der KA in der Hoffnung an, dadurch den Tariflohnstreit im Öffentlichen Dienst, dessen Ausgang eine

1) Eichler, W., Tarifaautonomie und Orientierungshilfen, in: d a g 1966, S. 659

Signalwirkung auf alle 1974 anstehenden Tarifverhandlungen erwarten ließ, zu entschärfen. Die überaus wohlwollende Beurteilung der KA durch die Industrie ist zum größten Teil auf die diesbezügliche positive Beeinflussung der Tarifverhandlungssituation bis zum Jahr 1969 zurückzuführen.

2.2.4.2 Konzertierte Aktion als konjunkturpolitisches Instrument

Die Unternehmerseite sah den Aufgaben- und Themenbereich der KA lediglich auf die Konjunkturpolitik beschränkt. § 3 des Stabilitätsgesetzes wurde von ihr so restriktiv ausgelegt, daß andere als konjunkturpolitische Themen nicht Gegenstand einer KA hätten sein und folglich in den Sitzungen auch nicht hätten besprochen werden dürfen. Diesen Standpunkt legte der Hauptgeschäftsführer des BDI, Eichler, wie folgt dar:

"Mit diesem Gesetzauftrag hat die Konzertierte Aktion eindeutig eine konjunkturpolitische Zielsetzung erhalten, und es wäre nicht mit der gesetzlichen Grundlage in Einklang zu bringen, wenn versucht würde, auch solche gesellschaftspolitischen Fragen in der Konzertierten Aktion zu behandeln, die keinen direkten Bezug zur Konjunkturentwicklung haben."1)

Aus diesem Grund wandten sich Arbeitgeber- und Unternehmensverbände stets gegen die Versuche der Gewerkschaften, die Themenliste der KA auszuweiten und alle Fragen, die den Arbeitnehmer in seinem Berufsleben betreffen, zu besprechen.

"Die Versuche der Gewerkschaften, die Beratungen auf gesellschaftspolitische Probleme auszudehnen, widersprechen dem klar umrissenen Gesetzauftrag."2)

Bei einer Ausweitung des Themenkreises auf rein gesellschaftspolitische Fragen drohe nämlich die Gefahr, daß sich die KA in einer zunehmenden Anzahl von Arbeitskreisen und

1) Eichler, W., Schiller-Konzert: Neue Musik? in: d a g 1968, S. 387

2) Jahresbericht der BDA 1968, S. 13

Expertengesprächen erschöpfe, ohne ihrem Auftrag einer Verhaltenskoordination ihrer Teilnehmer gerecht werden zu können.¹⁾

Da die Aufgabe der KA von dieser Seite ausschließlich als ein Mittel zur Abwehr gewerkschaftlicher Lohnforderungen angesehen wurde und als ein Instrument, das bewirken sollte, das wirtschaftliche Wachstum nicht von der lohnpolitischen Seite her zu gefährden und einen verteilungspolitischen Status quo aufrechtzuerhalten, war es nur konsequent, vor den gewerkschaftlichen Forderungen nach Ausweitung des Themen- und Kompetenzbereichs der KA nachdrücklich zu warnen:

"Es versteht sich von selbst, daß eine Realisierung der gewerkschaftlichen Vorstellungen das Ende der konzentrierten Aktion bedeuten würde, denn die Einbeziehung gesellschafts- und sozialpolitischer Themen würde nicht nur von der eigentlichen Zielsetzung ablenken, sondern auch konkrete Ergebnisse verhindern."²⁾

Während sich die Gewerkschaften letztlich von der KA eine gesellschaftsverändernde Wirkung erhofften, da sie glaubten, in ihr einen Weg gefunden zu haben, um ihre Vorstellungen von notwendigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Reformen hin zur Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates durchzusetzen, scheint das Hauptmotiv für die Teilnahme der Arbeitgeber- und Unternehmensverbände die Hoffnung auf Erhaltung des bestehenden Zustands gewesen zu sein. Neben der Perpetuierung der bestehenden Einkommensverteilung und der wirtschaftlichen Machtstruktur dürfte auch der Wille, den gesellschaftlichen Status quo zu erhalten, eine Rolle gespielt zu haben.

1) Vgl. d a g 1967, S. 640

2) d a g 1969, S. 228

3 Die Praxis der Konzertierten Aktion

3.1 Das Mittel der Teilnehmerauswahl

Zur ersten Sitzung der KA am 14. Februar 1967 waren von Wirtschaftsminister Schiller Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT), des Bundesverbandes des Groß- und Außenhandels und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH), sowie Vertreter des DGB-Vorstandes und mehrerer seiner Industriegewerkschaften und als einzige DGB-freie Gewerkschaft die DAG eingeladen worden.¹⁾ Ferner nahmen der Präsident des Bundeskartellamtes und mehrere Mitglieder des Sachverständigenrates an der Sitzung teil.

Mit diesem Teilnehmerkreis beschränkte Schiller die KA anfangs auf die Tarifvertragsparteien, während der Sachverständigenrat für eine Hinzuziehung aller am Wirtschaftsleben Beteiligten, also auch der Bundesbank und insbesondere der Gebietskörperschaften plädiert hatte, um damit eine Verhaltensabstimmung möglichst vieler die Konjunktur beeinflussender Faktoren zu bewirken.

Das Stabilitätsgesetz umschreibt den Teilnehmerkreis für die KA in § 3 mit den Gruppen "Gebietskörperschaften", "Gewerkschaften" und "Unternehmensverbände". Trotzdem wurden die Vertreter der Länder, Städte und Gemeinden nie zu Veranstaltungen der KA eingeladen, obwohl der Sachverständigenrat in mehreren Gutachten darauf hinwies, daß gerade sie sich in hohem Maße stabilitätswidrig verhielten.²⁾ Von seiten des

1) Vgl. Mathias, W., Die Konzertierte Aktion - ein einkommenspolitisches Experiment? in: Zeitschrift für Sozialreform 1971, H. 2, S. 72;
siehe auch: Seitzzahl, R., a.a.O., S. 86 ff.

2) Vgl. Jahresgutachten 1971/72, Tz. 159 ff.

Ministeriums wurde dagegen argumentiert, daß sich die Abstimmung mit den Gebietskörperschaften bereits im Konjunkturrat der öffentlichen Hand vollziehe und folglich ihre Teilnahme an der KA nicht mehr notwendig sei.¹⁾ Obwohl der Ausschluß der Gebietskörperschaften aus der KA dem Auftrag des § 3 StabWG widerspricht - wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß es sich hierbei nicht um eine gesetzlich fixierte Teilnehmerliste zu einer institutionalisierten Veranstaltung handelt -, muß doch zugestanden werden, "daß das Hinzuziehen der Länder und Gemeinden die Teilnehmerzahl der konzertierten Aktion bis an den Rand der Aktionsunfähigkeit vergrößert hätte"²⁾.

Während in der ersten Sitzung der KA der Teilnehmerkreis mit 34 Personen von 9 Organisationen einschließlich der Ministerien³⁾ noch relativ klein und überschaubar war, vergrößerte er sich bis in die jüngste Zeit ständig durch die Aufnahme neuer Verbände und durch ein ausgeprägtes Proporzdenken der Teilnehmer, sodaß er mittlerweile auf ca. 80 Personen angewachsen ist, was seinen ursprünglichen Zweck einer freien und vertraulichen Aussprache und eines persönlichen Kontakts der Gesprächspartner hin zu einer vortragsähnlichen Veranstaltung verändert hat. Diese Vergrößerung des Gesprächskreises und die damit verbundene Beeinträchtigung der Atmosphäre wurde von den Teilnehmern in jüngster Zeit selbst kritisiert.⁴⁾ Denn damit hat die KA einen Umfang erreicht, bei dem echte Diskussionen unmöglich geworden sind und man sich deshalb

1) Vgl. Schiller, K., Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 125

2) Beyfuß, J., Konzertierte Aktion - Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen - Stand Sommer 1972, Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik 1972, H. 6, S. 6

3) Vgl. ebenda, S. 38

4) Vgl. Kaspers, B. u.a., a.a.O., S. 41

weitgehend auf die Deklamation vorbereiteter politischer Absichtserklärungen beschränkt.

Zur 3. Sitzung am 1. Juni 1967 wurden auch Vertreter der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels eingeladen. Auf Anregung des Sachverständigenrates nehmen seit der 8. Sitzung der KA zudem der Präsident der Bundesbank oder sein Stellvertreter regelmäßig teil. In der 14. Veranstaltung wurde auf massiven Druck Minister Ertls und der FDP außerdem dem Drängen des Bauernverbandes nach Aufnahme stattgegeben. Zur 17. Gesprächsrunde am 17.6.1970 kamen 2 Vertreter des Kreditgewerbes und zur 19. Sitzung ein Mitglied des Deutschen Beamtenbundes dazu, welcher sich auch jahrelang um seine Zulassung bemüht hatte. Schließlich wurde in der 29. Sitzung noch die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände in den Kreis der Teilnehmer aufgenommen, womit alle Gruppen mit Ausnahme des Deutschen Genossenschaftsverbandes ihren "vom Sozialen Dialog SCHMÜCKERS herrührenden 'Besitzstand' einer Beteiligung"¹⁾ gewahrt bzw. nach langem Kampf wiedererlangt haben. Neben den verschiedenen Verbänden, die durch die einmalige Einladung zu einer Sitzung der KA eine Quasi-Dauerteilnahmeberechtigung erwarben, welche sie auch in den meisten Fällen ausnutzten, nahmen in der Vergangenheit an einigen Veranstaltungen der KA noch verschiedene Minister teil, wenn die jeweilige Tagesordnung dies zweckmäßig erscheinen ließ.²⁾

Die heutige Zusammensetzung der Gesprächsrunde der KA wird somit nicht mehr durch den Auftrag des Stabilitätsgesetzes abgedeckt, da z.B. der Beamtenbund, der Bauernverband oder gar die Verbraucherverbände nicht den in § 3 Abs. 1 StabWG

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 89

2) Vgl. ebenda

aufgeführten Teilnehmergruppen zugerechnet werden können, selbst wenn Möller der Meinung ist, daß der Teilnehmerkreis durch das Gesetz im einzelnen nicht festgelegt sei.¹⁾

Die ständige Vergrößerung der Teilnehmerzahl resultiert indes nicht aus einem endogenen Drang zur Selbstaufblähung, wie er als Parkinsonsches Gesetz von Verwaltungsinstitutionen bekannt ist, sondern aus dem Teilnahmewunsch vieler anfangs in der KA nicht vertretener Verbände, welche sich gegenüber den Teilnehmern benachteiligt fühlten. Von einer Mitwirkung in der Gesprächsrunde erhofften sich die Verbände offenbar eine Hebung ihres öffentlichen Ansehens. Nur so ist es erklärlich, daß sich der Drang um Aufnahme bis in die jüngste Zeit erhalten hat, obwohl inzwischen offenbar geworden ist, daß sich die Möglichkeiten der Durchsetzung von Verbandsinteressen gegenüber der Regierung durch die KA in keiner Weise erhöht haben. Die Berufung in ein öffentliches Gremium stellt für jeden Verband eine Anerkennung seiner Stellung innerhalb der Gesellschaft und gegenüber anderen Verbänden dar. Somit dient die Teilnahme an der KA der jeweiligen Verbandsspitze als Rechtfertigung für ihre Tätigkeit, zumal ihre Wichtigkeit dadurch offiziell, d.h. durch die Regierung bestätigt wird.

Wie wichtig die Teilnehmer ihre eigene durch die KA erworbene Stellung erachteten, verdeutlicht das Verhalten der Gewerkschaften, das sich in dem Fall durch ein ausgeprägtes Proporzdenken auszeichnete. So drängte z.B. der DGB nach der Aufnahme des Bauernverbands auf einen Beteiligungsausgleich, der dann dadurch zustande kam, daß auch die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft zu den Gesprächen eingeladen wurde. Gegen das Aufnahmegesuch des Beamtenbundes wehrte sich der DGB entschieden mit dem Argument, der DBB sei keine Gewerkschaft - wie im Stabilitätsgesetz gefordert - und die

1) Vgl. Möller, A., a.a.O., S. 110

Beamten würden in ausreichendem Maße durch die zum DGB gehörende Gewerkschaft ÖTV vertreten.¹⁾ Als der DBB dennoch auf Intervention des Innenministers hin Eingang in die KA fand, wurde der DGB durch die Erfüllung seiner Forderung nach gleichzeitiger Aufnahme eines Vertreters seiner Bundesvorstandsabteilung "Beamte" zufriedengestellt.²⁾

Die Einladung zur Teilnahme an den Zusammenkünften der KA ergeht vom Wirtschaftsminister jeweils direkt an die einzelnen Verbände. Dabei werden die jeweiligen Verbandsvertreter nicht persönlich eingeladen, sondern es wird den Gruppen freigestellt, wen sie zu den Sitzungen delegieren wollen. Lediglich die Gesamtzahl der Vertreter wird festgelegt und wurde bisher nur aus Proporzgründen verändert, wenn sich Verbände durch die Neuaufnahme anderer in ihrer Stellung verschlechtern zu haben glaubten.

Der DGB benannte für die erste Zusammenkunft der KA drei Mitglieder seines Geschäftsführenden Bundesvorstands sowie die Vorsitzenden der 7 größten Industriegewerkschaften.³⁾ Diese ursprüngliche Zusammensetzung wurde auch - abgesehen von kleinen Veränderungen - während der gesamten bisherigen Zeit beibehalten. Das bedeutet, daß durch diese Praxis von den 16 im DGB zusammengeschlossenen Einzelgewerkschaften nur etwa die Hälfte überhaupt direkt an der KA beteiligt ist; die mitgliederschwachen Gewerkschaften sind lediglich durch die DGB-Vorstandsdelegation in der KA vertreten. Um diese Gewerkschaften über Verlauf und Ergebnis der Gespräche zu unterrichten, werden seit der 5. Veranstaltung von Seiten des DGB Protokolle über die einzelnen Sitzungen angefertigt und allen Bundesvorstandsmitgliedern, d.h. somit allen Vorsitzenden der Ein-

1) Vgl. Seitenzahl, R., a.a.O., S. 88 f.

2) Vgl. ebenda, S. 89

3) Vgl. genaue Darlegung bei Seitenzahl, R., a.a.O., S. 86 f.

zelgewerkschaften übersandt. 1969 wurde außerdem der Vorschlag gemacht, jeweils nur einen Vertreter des Geschäftsführenden Bundesvorstands zu entsenden und die übrigen freien Plätze abwechselnd von allen Mitgliedsgewerkschaften besetzen zu lassen, damit eine breitere Basis entstünde und sich keine Gewerkschaft ausgeschlossen fühlte.¹⁾ Diese Anregung stieß jedoch offenbar bei den großen Gewerkschaften auf Ablehnung, da diese ihre ständige Teilnahme nicht zugunsten der kleinen Gewerkschaften aufgeben wollten.

Die Verbände, welche vom Wirtschaftsminister zu einer Sitzung der KA geladen wurden, betrachteten in der Regel ihre Teilnahme als dauerhaft. Deshalb war die Zusammensetzung der Gesprächsrunde - abgesehen von den Neuaufnahmen - über die Jahre hinweg relativ konstant.²⁾ Da ein einmal beteiligter Verband sehr bald einen Besitzstand an der Teilnahmeberechtigung erworben hat, ist es in der Praxis sehr schwierig, eine einmal gefällte Zulassungsentscheidung zu korrigieren.³⁾ Trotz dieses Quasi-Dauerteilnahmerechts besteht für die Verbände keinerlei Rechtsanspruch auf eine Beteiligung. Vielmehr steht es allein im Ermessen des Bundeswirtschaftsministers, welche Gruppen und Verbände er zum Zweck einer Verhaltenskoordinierung mit der Regierung zu der Veranstaltung einlädt. Als Kriterium für die Teilnahmeberechtigung von Verbänden der gewerblichen Wirtschaft an der KA gilt laut Gördel, dem Leiter des Rechtsreferats im BMWI, ihre Vermittlungsfähigkeit. D.h. es sind solche Verbände zuzulassen,

"die mit Rücksicht auf ihre Größe und Bedeutung eine optimale Mitwirkung bei der konzertierten Aktion erwarten lassen, nämlich einerseits die hier gewonnenen Einsichten einem möglichst großen Kreis von Unternehmern nahezubringen und andererseits der Bundesregierung die Auf-

1) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 14. Gespräch am 24.11.1969

2) Vgl. Möller, A., a.a.O., S. 108

3) Vgl. Biedenkopf, K., Rechtsfragen..., a.a.O., S. 1008

fassung der gewerblichen Wirtschaft möglichst repräsentativ zu vermitteln"1).

Insofern ist hier Biedenkopf zuzustimmen, der an dem Einladungsverfahren kritisierte, daß Marktmacht die Eintrittskarte für die KA darstelle²⁾, d.h. nur wirtschaftlich mächtige Gruppen Zugang hätten, und daß die vom Wirtschaftsminister getroffenen Auswahlentscheidungen nicht justiziabel seien.

"Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß nicht alle maßgeblichen Gruppen an der konzertierten Aktion beteiligt werden können. So wird die Auswahl bestimmter Gruppen notwendig, die als Mitglieder eines 'closed shop' gegenüber nicht beteiligten Gruppen eine Privilegierung erfahren."³⁾

Diese Kritik läßt sich nicht durch den Hinweis entkräften, daß der "Teilnehmerkreis im wesentlichen durch das Gesetz selbst vorbestimmt und nicht etwa ... in das freie Ermessen des Bundesministers für Wirtschaft gestellt"⁴⁾ sei, zumal wenn man bedenkt, daß die Teilnahme einiger, in den letzten Jahren in die KA neu aufgenommener Verbände nicht durch das Stabilitätsgesetz abgedeckt ist, wie oben dargestellt wurde.

Der Einwand, die Nichtbeteiligung eines Verbandes hätte keine Beeinträchtigung seiner Rechtsposition zur Folge⁵⁾, ist juristisch richtig, da das Stabilitätsgesetz den Teilnehmern keinerlei besonderen Rechte gewährt. Allerdings verschweigen Gördel/Schöpf hier die Veränderungen im sozialen Status der Verbände, die mit der Teilnahme an den Gesprächen verbunden sind, weil die nicht zugelassenen Verbände

1) Gördel, K./Schöpf, M., a.a.O., S. 24

2) Vgl. Biedenkopf, K., Marktmacht..., a.a.O.

3) Ders., Rechtsfragen..., a.a.O., S. 1008

4) Gördel, K./Schöpf, M., a.a.O., S. 24

5) Ebenda

gegenüber den teilnehmenden eine Diskriminierung erfahren. Da in der KA lange Zeit von der Öffentlichkeit und von den Verbänden selbst nicht so sehr eine unverbindliche Gesprächsrunde als vielmehr ein institutionalisiertes Einflußorgan auf die Regierung gesehen wurde, kam auch der nicht kontrollierbaren Auswahlfreiheit des Ministers eine starke Bedeutung zu, da dieser mit der Einladung zugleich Sozialprestige an die Gruppen verteilte. Auf einen Nachteil dieses Auswahlprinzips weist Rupp wie folgt hin:

"Aber gerade weil die notwendigen Selektionen nicht demokratischen, sondern bürokratischen Prinzipien folgen, gerät das ganze Partizipationsmodell der Konzertierten Aktion in eine Dunkelzone, die kaum geeignet ist, einer Förderung und Aktivierung demokratischer Potenzen zu dienen."1)

3.2 Themen der Konzertierten Aktion

Das Stabilitätsgesetz schreibt die Bereitstellung von Orientierungsdaten durch die Regierung "zur Erreichung der Ziele des § 1"²⁾ vor. Diese Ziele sind im einzelnen Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Damit ist der Themenbereich der KA nur grob umrissen und wird im Gesetz nicht erschöpfend aufgezählt. Deshalb kommen Gördel/Schöpf zu folgender extensiver Auslegung:

"Als Beratungsgegenstand kommen sämtliche Themen in Betracht, die sich auf die in § 1 genannten Ziele beziehen. Das bedeutet, daß die Diskussion nicht notwendig auf die Lohnentwicklung und damit unmittelbar zusammenhängende Fragen der Unternehmervgewinne und Investitionen beschränkt ist, sondern auf jedes Thema erstreckt werden kann, das die Ziele des § 1 StabWG berührt."3)

1) Rupp, H., Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in: Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, a.a.O., S.11

2) StabWG § 3 Abs. 1 Satz 1

3) Gördel, K./Schöpf, M., a.a.O., S. 24

Allerdings beinhaltet das Stabilitätsgesetz ein konjunkturpolitisches Instrumentarium zur globalen Steuerung der Wirtschaftsentwicklung. Infolgedessen stehen die Themen der KA vom Gesetz her eindeutig unter konjunkturpolitischen Aspekten. Das hinderte aber den Bundesminister in der Praxis nicht daran, auch andere Themen auf die Tagesordnung der KA zu bringen, zumal er dazu von seiten der Gewerkschaften mehrmals aufgefordert wurde.

Auch Möller kommt in seinem Kommentar zum Stabilitätsgesetz zu dem Schluß, daß der Themenbereich durch das Gesetz nicht eindeutig fixiert sei und die Einbeziehung weiterer Themen, wie z.B. die Einkommens- und Vermögensverteilung, nicht ausgeschlossen sei.¹⁾ Die Regierung machte auch schon frühzeitig deutlich, daß sie die restriktive Ansicht des Sachverständigenrates, der die KA ausschließlich unter einkommenspolitischen Aspekten betrachtete, nicht teile, sondern den Themenbereich größer sehe:

"In diesem sozialen Dialog wird selbstverständlich nicht allein über die Lohnpolitik gesprochen werden, sondern über alle anderen wichtigen Fragen, die den Beschäftigungsstand, die Investitions- und Preispolitik der Unternehmungen, die Wettbewerbspolitik, die administrativ veranlaßten Preisänderungen, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und die Einkommens- und Vermögensverteilung auf kurze und längere Sicht betreffen."²⁾

Tatsächlich wurden im Verlauf der einzelnen Gespräche der KA nicht nur einkommens- oder konjunkturpolitische Themen im engeren Sinn besprochen, sondern auch gesellschaftspolitische Fragen und Themen der langfristigen Entwicklung erörtert. Auf Vorschlag Minister Schillers wurden 1967 zwei Arbeitskreise zu den Themen "Einkommens- und Vermögensentwicklung" und "Probleme der Automation" ins Leben gerufen, in de-

1) Vgl. Möller, A., a.a.O., S. 89

2) Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966 des Sachverständigenrats, a.a.O., S. 8

nen die voraussehbare Entwicklung auf mittlere Sicht und deren Konsequenzen analysiert werden sollten.¹⁾ Fragen der Konjunkturpolitik nahmen bei den Gesprächen der KA immer den breitesten Raum ein und standen im Mittelpunkt der einzelnen Sitzungen; daneben wurden jedoch wiederholt auch Themen wie die Wettbewerbspolitik, die währungspolitische Situation und Fragen des Weltwährungssystems erörtert.²⁾ In der 5. Sitzung stimmte Schiller der Anregung des damaligen DGB-Vorsitzenden Rosenberg ausdrücklich zu, den Themenkreis der KA in Richtung auf Gesellschaftspolitik zu erweitern.³⁾ Infolgedessen wurden auch Fragen der Vermögenspolitik und der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall in einigen Sitzungen der KA besprochen.

Während die Arbeitgeberseite anfangs den Themenkreis der KA auf die Lohnpolitik begrenzen wollte, gab sie allmählich diese Haltung auf und stimmte schließlich auch der Erweiterung des Themenbereichs zu. Bei einer Grundsatzdiskussion in der 8. Sitzung der KA legten die Unternehmervertreter ihre geänderte Position dar:

"Sie betonten, daß auch die Unternehmer die KA als eine Unternehmung auf lange Sicht betrachteten, und erklärten sich bereit, offen über alles - ausgesprochenermaßen auch über verteilungs- und gesellschaftspolitische Fragen - zu diskutieren. Seitens der Unternehmerverbände wurde sogar eigens angeregt, in der KA die damals vorliegenden Entwürfe zum Umwandlungssteuergesetz und zum Publizitätsgesetz anzusprechen - ein Vorstoß, der selbst auf der Regierungsseite auf normativ-rechtliche Bedenken stieß."⁴⁾

Schiller selbst versuchte sogar einmal, in der KA allgemein-

-
- 1) Vgl. Tietmeyer, H., a.a.O., S. 193;
vgl. auch: Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 35
 - 2) Vgl. Seitenzahl, R., a.a.O., S. 85
 - 3) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 5. Gespräch am 9.11.1967
 - 4) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 84 f.

politische Fragen zu erörtern, als er vor Beginn der 8. Sitzung die damaligen Studentenunruhen kommentierte und die Teilnehmer zu einer Stellungnahme zu diesem Problem aufforderte. Da jedoch sämtliche Beteiligten diesen Wunsch Schillers ablehnten, unterblieb eine Behandlung in der Sitzung selbst.¹⁾

Obwohl nach Auffassung der Regierung auch die Mitbestimmungsfrage Gegenstand einer KA hätte sein können, wurde dieses Thema dort nie diskutiert. Gördel/Schöpf empfahlen die Aufnahme dieses Problemkreises in die Diskussion der KA ausdrücklich:

"... denn eine Annäherung beider Sozialpartner gerade in der Mitbestimmungsfrage würde dazu beitragen, sonstige soziale Konflikte mit ihren möglichen Auswirkungen auf 'Beschäftigungsstand' und 'Preisniveau' zu entschärfen."2)

Offensichtlich war dieses Thema jedoch zu kontrovers und emotionsbeladen, um sinnvoll zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern in der KA diskutiert zu werden. Diese Taktik des Ausklammerns brisanter Themen zur Erhaltung der KA wurde von Schiller auch auf anderen Gebieten des Themenkatalogs erfolgreich praktiziert.

3.3 Das Mittel der Gesprächsführung

Die Initiative zur Einberufung eines Gesprächs im Rahmen der KA ging in der Regel vom Wirtschaftsminister selbst aus. Hierbei zeigte die KA insofern eine gewisse Kontinuität auf, als jeweils am Ende einer Sitzung der Termin für das nächste Gespräch bekanntgegeben wurde.

"Die Terminwahl der Gespräche erfolgt nicht unter konjunkturellen Gesichtspunkten, sondern lediglich nach den Terminkalendern der anwesenden Beteiligten. Man einigt sich

1) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 8. Gespräch am 23.4.1968

2) Gördel, K./Schöpf, M., a.a.O., S. 24

auf einen Termin, der allen Beteiligten zeitlich am besten 'paßt'."1)
"Den Termin bestimmt ... nicht ausschließlich der Minister, wengleich dessen Terminvorschlag eine gewisse Leitfunktion ausübt."2)

Mehrere Male wurden auch bereits vereinbarte Gespräche verschoben, da einzelne Verbände aus unterschiedlichen Gründen nicht teilnehmen konnten oder wollten.³⁾ Obwohl des Öfteren von den Teilnehmern selbst oder von Außenstehenden - insbesondere von Politikern - eine Zusammenkunft im Rahmen der KA aus aktuellem Anlaß gefordert wurde, wich man nicht vom eingeführten Modus ab und beraumte keine zusätzlichen Sitzungen an. Im Durchschnitt kamen die Teilnehmer alle 2 bis 4 Monate zu einem Gespräch der KA zusammen. Während die KA im ersten Jahr ihres Bestehens zu 6 und im zweiten Jahr zu 5 Sitzungen zusammentrat, kamen im Bundestagswahljahr 1969 lediglich 3 Gespräche zustande. 1970 wurde die Gesprächsrunde fünfmal und 1971 viermal einberufen. Ab 1972 fanden - als Ausdruck der inzwischen geänderten Einstellung der Teilnehmer - lediglich nur noch 3 Zusammenkünfte pro Jahr statt.

Die einzelnen Veranstaltungen der KA wurden dabei von Schiller jeweils auf Freitag nachmittag festgelegt und dauerten häufig bis spät in die Nacht hinein an. Dabei wurde gelegentlich die Sitzungspause von Schiller so gelegt, daß es ihm möglich war, einen Zwischenbericht über den Stand der Gespräche für die Nachrichtensendung des Fernsehens zu geben, ohne daß gleichzeitig die Spitzenvertreter der Gewerkschaften oder Unternehmensverbände Gelegenheit hatten, ihre - oft kontroverse - Meinung in adäquater Form an die Öffentlichkeit zu bringen, zumal dies durch das abschließende Kommuniqué nicht genügend zum Ausdruck kam.

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 82

2) Ebenda, S. 82 f.

3) Vgl. im einzelnen bei Seitenzahl, R., a.a.O., S. 82 ff.

Die Tagesordnung für die einzelnen Sitzungen der KA wurde anfangs vom Ministerium ausgearbeitet, ohne daß die Teilnehmer hierbei eine Mitwirkungsmöglichkeit hatten. Zunehmende Kritik an dieser Praxis¹⁾ führte schließlich dazu, daß vor jeder Sitzung ein sogenannter Lenkungsausschuß tagte, welcher die endgültige Tagesordnung festlegen und versuchen sollte, bei kontroversen Themen schon eine Vorabklärung im kleinen Kreis herbeizuführen. Allerdings erfüllte dieser Ausschuß, der jeweils einige Tage vor der KA-Sitzung oder sogar erst am gleichen Vormittag zusammentrat, nie seine ihm zugeordnete Funktion, da er "nur mit der zweiten oder dritten 'Verbandsgarnitur' beschickt"²⁾ wurde. Durch diese Kurzfristigkeit wurde die Vorbereitung der Gesprächspartner auf die Tagesordnung sehr erschwert. Die Gewerkschaften bemängelten zudem, daß sie die recht umfangreichen, vom Ministerium ausgearbeiteten Unterlagen über den konjunkturellen Stand meistens nur wenige Tage vor den Gesprächen und somit zu spät erhalten würden, sodaß eine gründliche Vorbereitung auf die Sitzungen und die Erarbeitung einer eigenen fundierten Stellungnahme oft nicht oder in nur ungenügendem Maße möglich sei.³⁾

Die Gespräche der KA fanden stets unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Die Presse durfte während der Sitzungen nicht anwesend sein und erhielt auch von den Teilnehmern in der Regel nicht sehr viel mehr Informationen, als aus dem offiziellen Communiqué über den Verlauf der Sitzung hervorging. Der vertrauliche Charakter wurde für die Gespräche der KA vornehmlich deshalb gewählt, weil man sich davon eine größere Chance zur freien Aussprache und zur Koordination erhoffte.

1) Vgl. Peschel, P., Konzertierte Aktion und Mitbestimmung, in: GMH 1971, S. 625 ff.

2) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 97

3) Lt. Gespräch mit Herrn Henschel vom DGB-Bundesvorstand am 11.5.1973 in Düsseldorf

Bei Öffentlichkeit der Veranstaltung befürchtete man, die Verbandsvertreter würden nur in Hinblick auf die Veröffentlichung ihrer Argumente in der Presse reden, anstatt zu versuchen, die anderen Teilnehmer zu überzeugen, womit die Gespräche einen noch stärkeren deklamatorischen Charakter angenommen hätten. Zum anderen gebot die anfängliche Praxis der KA, noch nicht durch die Regierung beschlossene Orientierungsdaten in der Sitzung zur Diskussion zu stellen und somit die Teilnehmer mit vertraulichem Material bekanntzumachen, die Nichtöffentlichkeit der Veranstaltung.¹⁾ Übereinstimmend wurde auch von den Teilnehmern der KA festgestellt, daß der nichtöffentliche Charakter der Sitzungen zweckmäßiger sei, wenn sie auch des öfteren nicht mit der Kommuniké- und Pressepolitik Schillers einverstanden waren. Tietmeyer kommt in seiner Beurteilung der KA zu dem Schluß:

"Der nicht Öffentliche, vertrauliche Charakter der Beratungen hat die offene und freimütige Aussprache ohne 'Fensterreden' und ohne ständige Rücksichtnahme auf das Echo der eigenen Organisation sehr begünstigt."²⁾

Seitenzahl widerspricht dieser Meinung jedoch mit dem Hinweis, daß die KA in den letzten Jahren ihren Teilnehmern zunehmend als "zusätzliche Publizitätsplattform für die Öffentlichkeit diene und daß die Diskussion sich in Fensterreden erschöpfe"³⁾. In der KA würden dieselben Argumente verwendet und dieselben Positionen bezogen wie auch in der öffentlichen Diskussion. Deshalb habe die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen keinerlei Einfluß auf das Verhalten der Gesprächsteilnehmer ausgeübt. Andererseits sei dadurch jedoch der Verdacht entstanden und genährt worden, es werde in der KA "Wirtschaftspolitik hinter verschlossenen Türen"⁴⁾ betrieben

1) Vgl. Peschel, P., a.a.O., S. 626

2) Tietmeyer, H., a.a.O., S. 197

3) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 177

4) Grüter, H., a.a.O., S. 283 ff.

und eine unkontrollierbare Beeinflussung der Regierung durch Oligopole und organisierte Gruppen¹⁾ praktiziert.

DGB, BDI und BDA sind in den letzten Jahren immer mehr dazu übergegangen, ihre Vorstellungen zu den in der KA behandelten Themen gesondert der Presse bekanntzugeben. Dies dürfte jedoch mehr die Reaktion auf die Pressepolitik Schillers darstellen, der dadurch - wie später noch ausführlicher zu zeigen ist - bewußt einen öffentlichen Druck auf die Tarifparteien auszuüben versucht hatte. Zumindest in den ersten Jahren der KA dürfte die Vertraulichkeit der Sitzungen den von Tietmeyer erwähnten Effekt der größeren Effizienz erzielt haben.

Nicht nur bei der Teilnehmer- und Themenauswahl der KA besitzt der einladende Wirtschaftsminister eine überragende Stellung, sondern auch bei der Gesprächsführung selbst, wie die Praxis deutlich zeigt. Die Gesprächsrunde, für die keine eigene Geschäftsordnung existiert, wurde immer vom Wirtschaftsminister persönlich geleitet, wodurch gewährleistet war, daß sich s e i n e Vorstellungen von Inhalt und Ablauf der Veranstaltung weitgehend durchsetzen konnten.

Wie verschiedene Teilnehmer der KA übereinstimmend aussagen, verlaufen die einzelnen Sitzungen jeweils nach demselben Schema:²⁾ Nach der Begrüßung durch den Minister wird stets eine Darlegung und Erläuterung der jeweiligen Konjunkturlage anhand von Unterlagen, welche vom Wirtschaftsministerium erstellt wurden, durch einen Staatssekretär oder einen höheren Ministerialbeamten gegeben. Daraufhin folgt

1) Vgl. Biedenkopf, K., Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19 (1968), S. 314 f. (Zitierweise: Ordnungspolitische Probleme...)

2) Vgl. Mathias, W., a.a.O., S. 80 f;
siehe auch: Seitenzahl, R., a.a.O., S. 93 ff.

eine Ergänzung seitens des Ministers zu einigen Punkten des Vortrags. Im Anschluß daran bringen die einzelnen Verbände ihre jeweilige Einschätzung der konjunkturellen Situation und eine Stellungnahme zu der Lagebeurteilung durch das Ministerium zum Ausdruck.

"Das geschieht in der Regel in Form des Vortragens vorbereiteter Statements durch den designierten Sprecher der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite."1)

Im Anschluß daran findet immer eine Diskussion statt, in welcher meistens noch Mitglieder des Sachverständigenrates ihre Meinung vorbringen, sowie das Ministerium und die einzelnen Verbände verschiedene Punkte nochmals zur Sprache bringen, in welchen sie gegenteiliger Ansicht sind. Allerdings hat es in den meisten Veranstaltungen an spontaner Diskussion gefehlt, da sich jeweils nur einige wenige Wortführer an der Diskussion beteiligten.

"Die überwiegende Mehrheit des anwesenden Forums beschränkt sich auf passive Teilnahme oder gelegentliche sporadische Kurzäußerungen, sofern eine Detailfrage aus dem jeweilig vertretenen Interessenbereich in der Gesprächsrunde anklingt."2)

Die Art der Gesprächsführung und die Atmosphäre der Veranstaltungen wurde in hohem Maße von der Person des damaligen Wirtschaftsministers bestimmt, der sich die KA als persönliches Instrument zur Verbesserung seiner eigenen Position schuf. Inhalt und Art der Vorträge über die konjunkturelle Situation und die zukünftige Entwicklung waren darauf ausgerichtet, die Teilnehmer zur vorbehaltlosen Anerkennung seiner Autorität zu bewegen. Aus der Art des Sitzungsverlaufs ist zu ersehen, daß es Schiller mit der KA nicht um "rationale Kommunikation und Information"³⁾ zum Zwecke gegenseitiger Verhaltenskoordination ging, sondern mehr um die Verhaltens-

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 94

2) Ebenda

3) Schiller, K., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 14

beeinflussung wirtschaftlich relevanter Verbände durch eine institutionalisierte Form der moral suasion. Dies wird auch deutlich durch seine Bemühungen, kontroverse Themen nicht in der KA ausdiskutieren zu lassen, sondern von ihr möglichst fernzuhalten. Ein Beispiel hierfür ist seine Anregung zur Bildung von Ausschüssen der KA, die sich mit den von den Gewerkschaften mit Nachdruck geforderten, von der Arbeitgeberseite jedoch hartnäckig abgelehnten Themen der Einkommensentwicklung auf mittlere Sicht und den Auswirkungen der Automation beschäftigten.¹⁾ Durch diesen Vorschlag wurde einerseits dem gewerkschaftlichen Wunsch entsprochen, andererseits jedoch eine allgemeine Erörterung vor dem Plenum der KA verhindert.

3.4 Die Politik der Communiqués

Besondere Bedeutung maß Schiller dem jeweils am Ende einer Sitzung gemeinsam erarbeiteten Communiqué über Inhalt und Verlauf des Gesprächs bei, welches im Anschluß an die Sitzung der Presse übergeben und im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung veröffentlicht wurde. Dieser Bericht stellte die einzige Informationsquelle über Verlauf und Ergebnis der Gespräche für die Öffentlichkeit dar. Meistens wurde bereits ein Entwurf vom Ministerium ausgearbeitet und den Teilnehmern in schriftlicher Form vorgelegt, zu welchem sie Änderungswünsche vorbringen konnten. Allerdings war es in der Regel sehr schwierig für die einzelnen Verbände, den Communiqué-Entwurf nach ihren Ideen abzuändern, da hierbei nicht nur Kontroversen untereinander wie z.B. zwischen den Vertretern der Arbeitgeber- und der Gewerkschaftsseite entstanden, sondern insbesondere mit Wirtschaftsminister Schiller, der seine ganz bestimmten inhaltlichen Vor-

1) Vgl. Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 35

stellungen unter allen Umständen durchzusetzen versuchte. Besondere Schwierigkeiten bei der Abfassung des Kommuniqués bereitete die Weigerung des Ministers, die in der Diskussion meistens zutage getretenen Auffassungsunterschiede auch im Kommuniqué zum Ausdruck zu bringen, da dies seinem mit dem Kommuniqué verfolgten Zweck einer Demonstration von Einigkeit aller Gesprächspartner in der Öffentlichkeit widersprochen hätte.

Um diese Meinungsverschiedenheiten, die in der Praxis auch durch die Gespräche der KA nicht beseitigt werden konnten, zu überbrücken, einigte man sich im allgemeinen auf eine "nichtssagende Leerformel, die von allen in ihrem Sinne interpretiert werden konnte"¹⁾. Gegen diese Art der "formalen Konsensusbildung"²⁾ wehrten sich jedoch die Teilnehmer, insbesondere der DGB und die BDA entschieden, da sie ihre abweichenden Meinungen ebenfalls öffentlich zum Ausdruck bringen und damit den Eindruck vermeiden wollten, sich in vollständiger Übereinstimmung mit der Regierung zu befinden. So forderte die BDA in ihrem Jahresbericht 1968 eine "veränderte Kommuniquépraxis, die nicht nur über den Konsens der Beteiligten, sondern auch über ihren Dissens Auskunft gibt"³⁾. Auch Bretschneider wandte sich dagegen, "Einigkeit auch dort zu demonstrieren, wo wahrlich keine Einigkeit besteht"⁴⁾, und warnte vor der Gefahr der Unglaubwürdigkeit, die der KA mit dieser Praxis drohe.

Auch von den Gewerkschaften wurden immer wieder Versuche unternommen, die von Schiller praktizierte Kommuniquépolitik zu ändern. Im Kommuniqué über die 9. Veranstaltung der KA

1) Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 33

2) Ebenda

3) Jahresbericht der BDA 1968, S. 13

4) Bretschneider, J., Lohnpolitik..., a.a.O., S. 336

kommt mit der Formulierung "Bei unterschiedlicher Beurteilung der vorgesehenen Maßnahmen" zum ersten Mal ganz vorsichtig zum Ausdruck, daß die Gesprächsteilnehmer nicht immer und in allen Punkten einer Meinung waren.¹⁾ Die inhaltliche Darlegung kontroverser Standpunkte im Kommuniqué konnten die Anwesenden erstmalig in der 12. Veranstaltung am 28.2.1969 durchsetzen. Dort heißt es:

"Von den Gewerkschaften wurde darauf hingewiesen, daß eine Abschaffung der Preisbindung der Zweiten Hand erneut versucht werden müsse. Demgegenüber lehnten die Vertreter der Unternehmenseite die Abschaffung der Preisbindung ab."²⁾

Diese Methode wird seitdem beibehalten, obwohl von Schiller immer wieder versucht wurde, eine in der Realität nicht vorhandene Einigkeit in den Kommuniqués vorzutäuschen.

Wichtigster Bestandteil eines jeden Kommuniqués waren Passagen, die zum Ausdruck bringen sollten, daß die Teilnehmer die jeweiligen von der Regierung ergriffenen oder beabsichtigten wirtschaftspolitischen Maßnahmen für richtig hielten und unterstützten. Insbesondere in den Kommuniqués zu den ersten Sitzungen finden sich Bekenntnisse folgender Art:

"Alle Beteiligten stimmten den vorgesehenen konjunkturpolitischen Maßnahmen und den gesamtwirtschaftlichen Zielen der Bundesregierung für die Wirtschaftsentwicklung bis 1971 grundsätzlich zu und erklärten ihre Bereitschaft, an der Verwirklichung jener Ziele mitzuwirken."³⁾

Durch solche Formulierungen versuchte der Wirtschaftsminister, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, alle wirtschaftlich relevanten Verbände der Bundesrepublik stünden vorbehaltlos hinter der von der Regierung betriebenen

1) Vgl. Beyfuß, J., a.a.O., S. 30

2) Kommuniqué des 12. Gesprächs im Rahmen der Konzertierten Aktion

3) Kommuniqué des 4. Gesprächs im Rahmen der Konzertierten Aktion

Wirtschafts- und Finanzpolitik, welche somit als die in der jeweiligen konjunkturellen Situation einzig richtige erscheinen mußte. Durch die öffentliche Guttheißung ihrer ergriffenen Maßnahmen seitens der Spitzenorganisationen der Wirtschaft konnte die Regierung mit Recht darauf hoffen, eine breite Zustimmung zu ihrer Politik in der gesamten Bevölkerung zu erzielen und ihre Stellung gegenüber dem Wähler damit zu festigen.

3.5 Das Mittel der unverbindlichen Versprechungen

Die von Wirtschaftsminister Schiller praktizierte Neue Wirtschaftspolitik war durch eine Fülle von Sprachschöpfungen gekennzeichnet, welche zwar sehr einprägsam waren, deren Inhalt jedoch nicht klar definiert wurde. Ebenso wie von der Regierung letztlich nie genau die Funktion der KA erklärt wurde, blieben auch viele andere Begriffe, die von ihr geprägt und in der täglichen politischen Diskussion verwendet wurden, weitgehend im dunkeln.

Exemplarisch läßt sich am Begriff der sozialen Symmetrie zeigen, daß Schiller bewußt mit der Verwendung wohlklingender, aber inhaltsloser Ausdrücke politische Ziele verfolgte. Der Terminus der sozialen Symmetrie wurde 1967 von Schiller in die Diskussion gebracht, als er vor dem Bundestag darauf hinwies, daß die Arbeitnehmer im Konjunkturaufschwung durch die staatlichen Maßnahmen der Investitionserleichterungen gegenüber den Unternehmern einkommensmäßig benachteiligt würden. Deshalb, so argumentierte er, müsse nach erfolgtem Aufschwung durch staatliche Maßnahmen dafür gesorgt werden, daß dieser Rückstand wieder wettgemacht werde.¹⁾

1) Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, 95. Sitzung, am 17.2.1967, S. 4330

"Mit diesem Grundsatz war die Forderung nach einem Ausgleich der Einkommens- und Vermögensverteilung über einen Konjunkturzyklus hinweg gemeint."1)

Allerdings vermied es Schiller, genau zu definieren, was unter sozialer Symmetrie zu verstehen sei. Durch sein Versprechen, später eine - wie auch immer geartete - soziale Symmetrie herzustellen, erreichte er, daß die Gewerkschaften nicht nur seinem Konjunkturbelebungsprogramm zustimmten, welches große Investitionsanreize für die Unternehmer vorsah, sondern auch durch überaus niedrige Lohnforderungen dazu beitrugen, die Unternehmergewinne so zu steigern, daß die Investitionsbereitschaft stärker und schneller als erwartet zunahm. Dadurch konnte sich der konjunkturelle Aufschwung in einem unerwartet raschen Tempo vollziehen.

Der Begriff der sozialen Symmetrie wurde in den Diskussionen der KA von den Teilnehmern unbeschadet der Tatsache verwendet, daß die einzelnen Gruppen etwas Unterschiedliches darunter verstanden.

"Auch hier konnten die Teilnehmer an der Konzertierte Aktion das von ihnen Gewünschte hineininterpretieren und die Formel im Sinne der eigenen Zielsetzungen gebrauchen."2)

Wie aus verschiedenen Diskussionsbeiträgen in Sitzungen der KA hervorgeht, verstand die Unternehmerseite unter diesem Begriff etwas vollkommen anderes als die Gewerkschaften. So wies z.B. der damalige Präsident des BDI, Berg, darauf hin, daß durch den sozialen Fortschritt der letzten 20 Jahre diese Forderung bereits erfüllt sei.³⁾ Auch Schiller argumentierte in der 9. Sitzung der KA in ähnlicher Weise, als er sagte, es sei durch die Schaffung des konjunkturellen Aufschwungs schon ein Stück sozialer Symmetrie erreicht worden.⁴⁾ Bret-

1) Kaspers, B. u.a., a.a.O., S. 19

2) Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 34

3) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 6. Gespräch am 14.12.1967

4) Vgl. ebenda, 9. Gespräch am 5.6.1968

schneider vertrat die Ansicht, daß die soziale Symmetrie automatisch dann erreicht sei, wenn die vier wirtschaftspolitischen Ziele optimal verwirklicht seien.¹⁾ Schleyer, der derzeitige Vorsitzende der BDA, definierte diesen Begriff sogar als "Ausgewogenheit zwischen Investitionen und Lohn sowie zwischen Wachstum und Stabilität zum Wohl der gesamten Bevölkerung"²⁾.

Während also die Unternehmer unter sozialer Symmetrie weitgehend ein stetiges Wirtschaftswachstum verstanden, dachten die Gewerkschaften bei diesem Begriff mehr an soziale Gerechtigkeit. Nach Brenner ist

"Soziale Symmetrie ... so zu verstehen, daß bei allen wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung berücksichtigt werden. Mit anderen Worten: Es darf sich nicht ein Zustand herausbilden, in dem eine Gruppe einseitig auf Kosten einer anderen Gruppe begünstigt wird."³⁾

Dabei bezogen sich die Gewerkschaften auf die Einkommensverteilungssituation des Jahres 1966, die sie zum Bezugspunkt ihrer Symmetrierechnungen machten. Henschel zeigte so aufgrund einer Gegenüberstellung der Zuwachsraten der verfügbaren Nettorealeinkommen von Arbeitnehmern und Selbständigen die seit 1966 eingetretene Asymmetrie der Einkommenszuwächse auf und legte eine Projektion für die Verwirklichung der sozialen Symmetrie vor, welche bis zum Jahr 1973 wieder erreicht werden sollte.⁴⁾

Adam weist mit Recht darauf hin, daß der Begriff nicht operational sei, da er nicht quantifizierbar und werturteilsfrei sei. Ferner sei nicht geklärt, welche volkswirtschaftlichen

1) Vgl. Bretschneider, J., Lohnpolitik..., a.a.O., S. 333

2) Frankfurter Rundschau Nr. 124 vom 1.6.1967

3) Ebenda

4) Vgl. Henschel, R., Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Zielprojektionen der Bundesregierung und des DGB, in: GMH 1970, S. 727 f. (Zitierweise: Unterschiede...)

Größen dabei in Relation gebracht werden sollen; denn je nachdem, welche Einkommen man in Beziehung setzt, lassen sich unterschiedliche Aussagen über die Entwicklung der sozialen Symmetrie machen.¹⁾ Außerdem haben die Gewerkschaften nicht bedacht, daß die Definition Brenners und die Orientierung auf eine bestimmte Einkommenssituation, wie Henschel sie vornimmt, die Anerkennung der gegebenen Verteilungssituation voraussetzt, welche als Endziel der sozialen Symmetrie lediglich wieder erreicht werden soll. Damit würden die Gewerkschaften jedoch ihr Ziel einer langfristigen Änderung der Einkommensverteilung aufgeben.

In den Jahren 1968 und 1969 forderten die Gewerkschaftsvertreter in den Sitzungen der KA wiederholt die Verwirklichung der sozialen Symmetrie und machten davon sogar ihre weitere Teilnahme an der Veranstaltung abhängig. Allerdings erklärten auch sie nie konkret, wann für sie dieser Zustand erreicht sei. Die mangelnde Operationalität dieses Begriffs verschaffte nicht nur der Regierung einen großen Freiraum, da sie das pauschal gegebene Versprechen nie einlösen mußte, sondern auch den Gewerkschaftsspitzen selbst, da diese ihre Lohnforderungen gegenüber der Öffentlichkeit durch den Hinweis auf die noch nicht erreichte soziale Symmetrie begründen konnten, ohne dafür konkrete Beweise liefern zu müssen.

Dieses Instrument der kooperativen Konfliktregelung wurde von Schiller in den ersten Jahren der KA mit Erfolg eingesetzt. So sicherte er sich die Zustimmung der Gewerkschaften zu Maßnahmen, die in erster Linie den Unternehmen zugute kommen sollten, mit dem bloßen Versprechen, zu einem späteren Zeitpunkt nach Überwindung der Rezession dafür einen adäquaten Ausgleich zu schaffen.

1) Vgl. Adam, H., Soziale Symmetrie - Probleme einer Operationalisierung und politische Konsequenzen, in: WWI-Mitteilungen 1971, S. 27 ff. (Zitierweise: Soziale Symmetrie...)

"Diese 'Technik kooperativer Konfliktregelung' ähnelt der in Konkordanzdemokratien sehr häufig angewandten Junktimentscheidung. Ein Unterschied besteht lediglich insofern, als in der konzertierten Aktion zwei Streitfragen nicht gleichzeitig, sondern zeitlich nacheinander einmal im Sinne der einen und dann im Sinne der anderen Gruppe behandelt werden sollen. Bei der Regelung dieser Streitfragen dient dann das Versprechen von 'sozialer Symmetrie' als Mittel der Integration der konfliktierenden Gruppen und damit zur Bestandserhaltung der konzertierten Aktion selbst."1)

Insgesamt gesehen kann festgestellt werden, daß es Schiller damit gelungen ist, die Zustimmung und Unterstützung der Gewerkschaften für eine Politik zu gewinnen, die nicht in erster Linie ihren Interessen bzw. denen ihrer Mitglieder entsprach. Durch das vage Versprechen der Einkommensverbesserung zu einem späteren Zeitpunkt konnte er die Gewerkschaften so lange hinhalten, bis der konjunkturelle Aufschwung nicht mehr von der Lohnseite her gefährdet werden konnte. Wie die Entwicklung des Herbstes 1969 mit seinen wilden Streiks und der darauf folgenden sprunghaften Erhöhung der gewerkschaftlichen Lohnforderungen zeigt, hat sich dieses Instrument im späteren Konjunkturverlauf zusehends als Bumerang erwiesen, da durch die permanente Verteilungsdiskussion bei Gewerkschaftern und Arbeitnehmern das Interesse und Verständnis für volkswirtschaftliche Verteilungszusammenhänge gewachsen war.

Da jedoch die Gewerkschaften sich in der Phase des Aufschwungs von 1967 bis 1969 auf die Diskussion über soziale Symmetrie beschränkten, anstatt für deren Realisierung zu kämpfen, leisteten sie einer ungewollten Mobilisierung der Arbeitnehmererschaft Vorschub, die sich dann in spontanen Arbeitsniederlegungen entlud.

1) Adam, H., Soziale Symmetrie..., a.a.O., S. 31

3.6 Die Funktion der Orientierungsdaten in der Konzentrierten Aktion

3.6.1 Orientierungsdaten als Mittel der moral suasion

Das Stabilitätsgesetz verpflichtet in § 3 die Bundesregierung, Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten zur Verfügung zu stellen und den Adressaten gegebenenfalls zu erläutern. Aus der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises der KA-Gesprächsrunde ergibt sich, daß aus dem Zahlentableau der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung insbesondere die Daten über die Einkommensentwicklung von Interesse sind. Mit der Bezeichnung "Orientierungsdaten" entschied sich der Gesetzgeber für einen Begriff, welcher zum Ausdruck bringen soll, daß es sich hierbei um Größen handelt, die zwar von der Regierung aufgestellt und bekanntgegeben werden, aber letztlich nur eine Unterstützung für die autonome Entscheidung der Tarifvertragsparteien darstellen sollen. Er wurde dem ursprünglich von Schiller und der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Terminus der Leitlinien vorgezogen, da mit letzterem mehr die Vorstellung von Regulierung und Einschränkung der Tarifautonomie verbunden ist.¹⁾ Allerdings wurde mit Recht von Rupp darauf hingewiesen, daß die Orientierungsdaten von der Regierung nicht aus reiner Mitteilungsfreude bekanntgegeben werden, sondern damit die Tarifvertragsparteien ihr Verhalten an ihnen ausrichten.²⁾ Eine genaue Definition der Orientierungsdaten wird im Communiqué über die 2. Sitzung der KA gegeben. Darin heißt es:

"Die Beteiligten haben die ihnen von Minister Schiller am 14.2.67 übergebene Zielprojektion wie verabredet geprüft und daraus ihre Schlußfolgerungen gezogen. Die in den Zielsetzungen enthaltenen Zahlen für die Entwicklung im

1) Vgl. hierzu die ausführliche Schilderung über die Hearings zum StabWG bei Seitenzahl, R., a.a.O., S. 60 ff.

2) Vgl. Rupp, H., a.a.O., S. 60

Jahre 1967 sind gesamtwirtschaftliche Orientierungsdaten. Sie können deshalb für einzelne Bereiche nicht als bindende Größen angesehen werden. Die Beteiligten sind sich aber darin einig, daß der Staat bei seinen Maßnahmen und die autonomen Gruppen bei ihren preis- und lohnpolitischen Entscheidungen diese Orientierungsdaten berücksichtigen sollten."1)

Sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der Praxis wurden jedoch die beiden Begriffe "Orientierungsdaten" und "Lohnleitlinien" weitgehend synonym verwendet.

Obwohl von der Bundesregierung und insbesondere von Schiller wiederholt darauf hingewiesen wurde, daß diese Daten in keiner Weise Richtgrößen darstellten, welche von den Tarifvertragsparteien eingehalten werden müßten, geht doch aus manchen Äußerungen von Regierungsvertretern hervor, daß sie in Wahrheit mehr bedeuten sollten, als mit dem bloßen Wort "Orientierungsdaten" nach außen hin ausgedrückt wird. So war z.B. der frühere Staatssekretär Rosenthal der Ansicht, man müsse von den Tarifvertragsparteien "eine rasche Annäherung an die gegebenen Daten verlangen"2). Der damalige Finanzminister Strauß sprach 1969 sogar davon, daß die Gewerkschaften veranlaßt werden müßten, sich an die Lohnleitlinie des Jahreswirtschaftsberichts zu halten, und rief dadurch den Protest des DGB hervor, der die Unverbindlichkeit dieser Zahlen zur Bedingung für seine Teilnahme an der KA gemacht hatte.3)

Auf Betreiben der gewerkschaftlichen KA-Teilnehmer wurde der auch vom Sachverständigenrat verwandte Begriff "Lohnleitlinie" aus dem offiziellen Sprachgebrauch gestrichen.4) Aller-

1) Communiqué des 2. Gesprächs im Rahmen der Konzentrierten Aktion vom 1.3.1967

2) Zit. nach: o.V., Bonn: Orientierungsdaten sind gültig, in: Süddeutsche Zeitung vom 13.3.1973, S. 23

3) Vgl. Tacke, B., Gewerkschaftliche Vorstellungen zur Tarifpolitik im Rahmen der Konzentrierten Aktion, in: GMH 1969, S. 262

4) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 12. Gespräch am 28.1.1969 und 20. Gespräch am 4.3.1971

dings war der von den Gewerkschaften geführte Streit um Worte müßig, da die Faktizität der gegebenen Größen unabhängig von ihrer Benennung entscheidend war. So wehrten sich die Gewerkschaften energisch gegen das Wort "Leitlinie", von dessen Gebrauch sie einen negativen Einfluß auf die Tarifverhandlungen befürchteten.

"Der Begriff Leitlinie enthält ... die Gefahr, daß die genannte Ziffer als starre Formel auf alle Einzelverhandlungen übertragen wird. ... Deshalb sind Lohnleitlinien grundsätzlich abzulehnen."1)

Zwar ist es richtig, wenn Henschel schreibt:

"Der Unterschied liegt nicht im statistischen Gehalt, sondern in der politischen Funktion, die mit diesem Datum und seiner Darstellungsmethode verbunden werden kann."2)

Jedoch übersahen die Gewerkschaften, daß die Öffentlichkeit den von der Regierung herausgegebenen Orientierungsdaten eo ipso schon ein hohes Maß an Verbindlichkeit zuerkannte und sie weitgehend mit lohnpolitischen Obergrenzen gleichsetzte.

Obwohl Schiller eigens darauf verwies, daß mit der Veröffentlichung von Orientierungsdaten durch die Regierung ein Förderungspunkt des Düsseldorfer Grundsatzprogramms des DGB erfüllt sei³⁾, war die gewerkschaftliche Haltung hierzu nicht durchwegs positiv. Dies resultierte jedoch in erster Linie aus der Art und Weise, in welcher diese Daten bekanntgegeben wurden. Die prinzipielle Haltung der Gewerkschaften legte Henschel mit folgenden Worten dar:

"Der DGB bejaht gesamtwirtschaftliche Orientierungsdaten als Eckwerte von Zielprojektionen, die im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dargestellt werden, wie es nach § 2 des Stabilitätsgesetzes vorgeschrieben ist."4)

1) Informationsdienst Gewerkschaftspresse Nr.231 v. 27.12.1966

2) Henschel, R., Orientierungsdaten einer zeitgemäßen Lohnpolitik, in: Lenz, F./Föhl, C./Köhler, C. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, Berlin 1968, S. 323

3) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 6. Gespräch am 14.12.1967; siehe auch: Schiller, K., An die Arbeitnehmer, a.a.O., S.71

4) Henschel, R., Unterschiede..., a.a.O., S.730

Mit der von Schiller geübten Praxis waren die Gewerkschaften aber nicht einverstanden, da diese nicht den Anspruch ihres Grundsatzprogramms erfüllte. Darin fordern sie nämlich einen "Rahmenplan in der Form eines Nationalbudgets"¹⁾, d.h. für den Staat verbindliche Festlegungen in quantitativer Form über die künftige Wirtschaftsentwicklung. Demgegenüber enthält jedoch der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung lediglich eine Darstellung der von ihr als wünschenswert betrachteten Entwicklung, die - wie die Erfahrung gezeigt hat - von den tatsächlich eintretenden Zahlenwerten mitunter erheblich abweicht. Deshalb wird von gewerkschaftlicher Seite an der Praxis der Orientierungsdaten folgende Kritik geübt:

"Sie präjudizieren die wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Maßnahmen der Regierung mit ihren äußerst globalen Angaben keineswegs. Diese Praxis entwertet aber diese Daten zugleich auch in ihrer Orientierungsfunktion. ... Ob sich etwa bei der den Tarifparteien wärmstens empfohlenen Bruttolohnerhöhung die Netto- und Reallöhne tatsächlich wie dargestellt entwickeln würden, kann ohne Kenntnis der preis- und steuerpolitischen Vorhaben einfach nicht abgeschätzt werden. ... Sie (die Diskussion um die Orientierungsdaten, Anm.d.Verf.) gerät darüber hinaus zum quantifizierten Maßhalteappell, da letztlich nur noch in bezug auf das Datum der Bruttolöhne feststeht, wie und durch wen es verwirklicht werden kann. Denn während sich die Regierung für ihren Bereich nicht im einzelnen festlegen möchte, ist eine solche Festlegung in bezug auf Preise und Investitionen für die an den Beratungen beteiligten Unternehmen von vornherein aussichtslos."²⁾

Von Anfang an hegten nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Unternehmensverbände die Befürchtung, daß mit der Nennung von Orientierungsdaten für die Lohnentwicklung eine Beschneidung ihrer Tarifautonomie verbunden sein könnte. So stellte auch der Hauptgeschäftsführer der BDA, Eichler, fest,

1) Grundsatzprogramm des DGB, Wirtschaftspolitische Grundsätze III, 1

2) Peschel, P., a.a.O., S. 627

dadurch werde "der Spielraum bei den Lohnverhandlungen eingeengt"¹⁾.

"Während die Reaktion der Arbeitgeber indes im Laufe der Jahre nachließ, wurde die Ablehnung von Lohnorientierungsdaten für die Tarifpolitik bei den Gewerkschaften immer entschiedener."²⁾

Die Entschlüsse vieler Gewerkschaftstage ab 1968 lassen die Befürchtung deutlich erkennen, sie könnten durch die Orientierungsdaten in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden. So verabschiedete z.B. der 9. Ordentliche Gewerkschaftstag der IG Metall 1968 folgende Resolution:

"Die IG Metall setzt voraus, daß gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen lediglich Orientierungsdaten geben. Es kann auf keinen Fall die Aufgabe der Konzertierte Aktion sein, die gewerkschaftliche Tarifpolitik an sogenannte Lohnleitlinien zu binden. Der Gewerkschaftstag wendet sich entschieden gegen jeden Versuch, die Tarifautonomie direkt oder indirekt zu beschränken oder gar aufzuheben."³⁾

Einigkeit herrschte von Anfang an unter den Teilnehmern der KA bezüglich der Forderung, an der Aufstellung und Erarbeitung dieser gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten beteiligt zu werden. Schiller machte auch des öfteren Andeutungen, aus denen hervorzugehen schien, daß eine solche Mitwirkung der Spitzenverbände der Wirtschaft an der Vorbereitung dieser Daten in der KA beabsichtigt sei. So äußerte er sich z.B. kurz nach dem ersten Gespräch der KA in einer Rede zur Eröffnung der Frankfurter Frühjahrmesse 1967 folgendermaßen:

"Die eigentlichen Orientierungsdaten für die autonomen Gruppen stehen dabei nicht am Anfang der Konzertierte Aktion, sondern sie stehen an ihrem Ende als Resultat des gemeinsamen Bemühens."⁴⁾

-
- 1) O.V., Konzertierte Aktion schränkt Tarifautonomie ein, in: Wirtschaftsdienst 1967, S. 178; Vgl. auch: Eichler, W., Tarifautonomie und Orientierungshilfen, a.a.O., S. 659
 - 2) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 111
 - 3) Protokoll des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, München 1968, EntschlieÙung Nr.II, Anhang, S. 619
 - 4) Schiller, K., Die Gans und die goldenen Eier, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 1, S. 86

Gegen eine derartige Praxis spricht jedoch § 3 des Stabilitätsgesetzes, in dem ausgedrückt wird, daß die Regierung Orientierungsdaten zur Verfügung stellt und erläutert. Die Zahlenwerte dieser Projektionen sind folglich nicht Gegenstand der Diskussion in der KA, sondern liegen vor den jeweiligen Sitzungen bereits fest und werden - wie die Praxis zeigt - auch durch den Verlauf der Gespräche nicht mehr geändert. Die Hoffnung der Teilnehmer, durch die KA mehr Einfluß auf die Vorformung der Wirtschaftspolitik zu gewinnen, schwand auch in dem Maße, wie sie erkannten, daß sie die von der Regierung vorgelegten Daten nicht beeinflussen konnten.

"Die Vertreter der beteiligten Gruppen wurden damit mehr oder weniger zu 'Begutachtern' regierungseigener Projektionstechniken, bei denen die verteilungspolitischen Möglichkeiten schon in den vorangestellten Prämissen im voraus festgelegt waren."¹⁾

Zwar wurden die Gesprächsteilnehmer jeweils aufgefordert, zu den im Entwurf des Jahreswirtschaftsberichts enthaltenen Eckwerten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eigene Stellungnahmen abzugeben, jedoch bewirkten diese keine Revidierung der Datenvorlage. Diese Taktik sollte offensichtlich nur den Anschein der Beteiligung an der Datenfindung erwecken. Zwar betonte Schiller ausdrücklich, daß die Bundesregierung die Vorstellungen der Tarifpartner zur Kenntnis nehmen und die "Ergebnisse dieser Aussprache in ihre eigenen Überlegungen einbeziehen"²⁾ werde, die Realität sah jedoch anders aus. So kritisierte Take z.B., daß zwar in den Sitzungen der KA sehr viele Vorschläge diskutiert würden, aber eine Verhaltensabstimmung nie zustande käme.³⁾

"Die im Wirtschaftsbericht der Bundesregierung veröffentlichte Jahresprojektion stimmte in jedem Fall mit den von

1) Geschäftsbericht des DGB 1965 - 1968, S. 258

2) Schiller, K., Auf dem Weg zur Normalisierung, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 8, S. 73

3) Vgl. Take, B., a.a.O., S. 259

der Exekutive errechneten und vom Kabinett verabschiedeten Eckwerten und Projektionstableaus quantitativ völlig überein. Veränderungen durch etwaige verbandspolitische Einflußnahme sind nie eingetreten."1)

Die Gewerkschaften forderten deshalb mit Nachdruck, die Tarifvertragsparteien an der Aufstellung der Orientierungsdaten zu beteiligen, weil sonst eine Beeinträchtigung ihrer Tarifautonomie eintreten würde. Denn aus der Veröffentlichung solcher Daten ergebe sich ein gewisser psychologischer Druck und eine Präfixierung der Tarifverhandlungen.²⁾

Indes bemängelten nicht nur die Gewerkschaften diese Verfahrensweise, bei welcher sich den Gesprächsteilnehmern keine Möglichkeit bot, an der Erstellung dieser Tableaus mitzuwirken und ihre oft von der Regierungsmeinung abweichenden Ansichten und Wünsche zur Geltung zu bringen. Auch die Arbeitgeberseite hatte ursprünglich ihre Bereitschaft zur Mitwirkung in der KA in der Hoffnung erklärt, ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen besser verdeutlichen zu können. Wenn sie auch in der KA kein solch umfassendes Mitbestimmungsgorgan sahen wie die Gewerkschaften, so wollten sie doch zumindest bei der Konjunkturpolitik der Regierung gehört werden und hofften, ihren diesbezüglichen Vorstellungen dort entsprechend Gehör verschaffen zu können. Deshalb bezeichneten sie es - ebenso wie die Gewerkschaften - als einen erheblichen Nachteil, mit bereits vom Kabinett beschlossenen Daten konfrontiert zu werden, die von ihnen nicht mehr verändert werden könnten. Bretschneider von der BDA bedauerte es, daß sich in der KA nie eine echte Diskussion über die von der Regierung vorgelegten Daten entwickelt habe, und kam zu dem Schluß:

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 117

2) Vgl. Markmann, H., Wirtschaftliche Bestimmungsgründe der Lohnbildung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 51, Berlin 1969, S. 771

"Von einer gemeinsamen Erarbeitung der Zielprojektionen und der darin enthaltenen Orientierungsdaten kann also beim besten Willen bislang nicht die Rede sein."1)

In ihren Jahresberichten forderte die BDA wiederholt, daß die Orientierungsdaten den Teilnehmern weniger "zur Verfügung gestellt, als mit ihnen gemeinsam entwickelt werden"2) sollten.

In ähnlicher Weise äußerte sich Beifuß vom Deutschen Industrieinstitut, der ebenfalls die Existenz eines öffentlichen Drucks durch einseitig verordnete Orientierungsdaten erkannte, indem er meinte, es müßte versucht werden, "die Teilnehmer an der konzertierten Aktion bei der Findung der Zielprojektionen zu beteiligen"3), sodaß diese das "Ergebnis eines vorgeschalteten Abstimmungsprozesses mit allen Beteiligten und Betroffenen"4) darstellten.

3.6.2 Psychologische Wirkungen der Orientierungsdaten

Eines der umstrittensten Probleme im Zusammenhang mit der KA ist die Frage, ob durch die Veröffentlichung von Orientierungsdaten für die Lohnentwicklung ein psychologischer Druck entsteht, der die Tarifvertragsparteien in ihrer Handlungsfreiheit einschränkt. Die Erfahrungen mit der Herausgabe von Orientierungsdaten im Rahmen der KA hat gezeigt, daß solche Daten von der Öffentlichkeit nicht als Empfehlungen, sondern als feste Richtwerte angesehen werden. Zum anderen herrschte besonders in der Frühphase der Praktizierung der Neuen Wirtschaftspolitik eine gewisse Euphorie bezüglich der Machbarkeit von Wirtschaftspolitik, zu welcher Schiller durch sein

1) Bretschneider, J., Lohnpolitik..., a.a.O., S. 335

2) Jahresbericht der BDA 1967, a.a.O., S. 12

3) Beyfuß, J., a.a.O., S. 11

4) Ebenda

Auftreten als "wirtschaftspolitischer Herakles" erheblich beigetragen hatte. Dies bewirkte, daß in den ersten Jahren die Zielprojektionen als absolut richtige Voraussagen betrachtet wurden und nicht als quantifiziertes Wunschprogramm der Regierung, das sich in der Regel nicht erfüllte. Dadurch kam der von Beyfuß beschriebene Effekt zustande:

"Aus dieser Zahlengläubigkeit der breiten Masse entsteht ein psychologischer Druck, der es den Tarifpartnern schwer macht, sich nicht an die Orientierungsdaten zu halten. Das galt zumindest solange, wie die Teilnehmer an der konzertierten Aktion in dem gemeinsamen Kommuniké den Orientierungsdaten zugestimmt haben. Der Einwand, daß die Teilnehmer an der konzertierten Aktion keine verbindlichen Zusagen für die Tarifverhandlungen abgeben können ..., wird von der Öffentlichkeit nicht akzeptiert, da sie in den Spitzenvertretern Autoritäten sieht, die in der Lage sind, erzielte Übereinstimmungen in praktische Politik umzuwandeln."1)

Die Versicherung Schillers, die Teilnehmer würden die Gesprächsrunde ebenso frei wieder verlassen wie sie sie betreten hätten²⁾, kann jedoch genausowenig die faktische Wirkung der Orientierungsdaten leugnen wie der Einwand, daß mit der KA "nicht verpflichtende Leitlinien vorgegeben, sondern nur gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und Konsequenzen aufgezeigt werden sollen, die für die autonomen Entscheidungen der Beteiligten von Bedeutung"³⁾ seien. Dagegen ist der Meinung Eichlers zuzustimmen, wenn er sagt, daß von diesen Daten

"in der Öffentlichkeit, auch ohne daß es von der Regierung gewollt wird, gewisse Verbindlichkeitstendenzen ausgehen, wenn sie sich in einer Globalzahl niederschlagen, die als Richtzahl für Lohnverträge verstanden werden kann"4).

1) Beyfuß, J., a.a.O., S. 10

2) Vgl. Schiller, K., Gewerkschaften als Verbündete der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 120

3) Gördel, K./Schöpf, M., a.a.O., S. 24

4) Wirtschaftsdienst 1967, H. 4, S. 178

Auch Christmann sieht gerade bei großen Tarifverhandlungen die Gefahr der Präfixierung des Verhandlungsergebnisses:

"Bei 'Großverhandlungen' sorgen in der Regel die öffentliche Meinung und die Regierung dafür, daß Überschreitungen der Orientierungsdaten als wirtschaftspolitisches Fehlverhalten hingestellt werden."1)

Aus der Praxis der Tarifverhandlungen kommt Hauenschild zu der Feststellung, daß die Öffentlichkeit dazu neige, Orientierungsdaten "als pauschale obere Grenze von Lohnerhöhungsspielräumen zu betrachten"2).

Die Kritik an den Orientierungsdaten - wie auch allgemein an der KA - kam auf der Gewerkschaftsseite von der Basis und der unteren Funktionärsschicht her, da diese die Auswirkungen der Orientierungsdaten bei den Tarifverhandlungen in der Praxis am ersten zu spüren bekamen.

"Die unteren Gewerkschaftsebenen erheben traditionell größere Forderungen als die höheren Verbandsrepräsentanten, so daß sich die unteren Ränge durch diese Daten stärker beschränkt und eingeengt fühlen. Auf der unteren Ebene und in den Betrieben wirken sich die Orientierungsdaten besonders restriktiv aus, da allein die verhandlungstaktische Überhöhung der Forderungen als Gefährdung des Gemeinwohls angesehen wird."3)

Dagegen ist der Ansicht Adams nicht zuzustimmen, der den grundsätzlich disziplinierenden Charakter der Orientierungsdaten mit dem Hinweis abstreitet, die öffentliche Meinung sei durch die Presse schon immer gegen die Lohnpolitik der Gewerkschaften gerichtet gewesen, sodaß hierdurch keine prinzipiell neue Situation für die Gewerkschaften entstanden sei.4) Betrachtet man die Tariflohnentwicklung der Jahre

1) Christmann, A., Lohn- und Tarifpolitik im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, in: GMH 1969, S. 274 (Zitierweise: Lohn-und Tarifpolitik...)

2) Interview mit K. Hauenschild, a.a.O., S. 16

3) Himmelmann, G., a.a.O., S. 67

4) Vgl. Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S.55 ff.

1967, 1968 und 1969 bis zum Zeitpunkt der wilden Streiks, so scheint jedoch die These Schmidts zumindest für diesen Zeitraum bestätigt zu sein, daß sich die Gewerkschaften bei ihren Tarifabschlüssen weitgehend an die Orientierungsdaten gehalten haben.¹⁾

Zur Beurteilung der von den Orientierungsdaten ausgehenden Wirkungen ist besonders deren praktische Ausgestaltung und die Art ihres Einsatzes im Rahmen der Wirtschaftspolitik zu untersuchen. Unbestreitbar ist, daß die Orientierungsdaten, die sich zudem in der Anfangsphase der KA auf die Nennung einer einzigen Zahl - nämlich der konjunkturpolitisch adäquaten Steigerungsrate der Tariflöhne - beschränkte, einem Appell an die Tarifvertragsparteien gleichkam.²⁾ Die Veröffentlichung dieser Daten und ihre breite Diskussion durch die Massenmedien erzeugte über die öffentliche Meinungsbildung einen psychologischen Druck, der sich auf die Tarifvertragsparteien auswirkte.

Hierdurch wird deutlich, daß es Schiller mit seiner Politik nicht in erster Linie darum ging, Orientierungshilfen zu geben und rationale Verhaltensabstimmung zu erzeugen - denn dazu hätte es nicht der Veröffentlichung der Daten über den Teilnehmerkreis der KA bzw. der Tarifvertragsparteien hinaus bedurft -, sondern daß mit der "Einkommenspolitik der leichten Hand"³⁾ eine massive Verhaltensbeeinflussung der Gewerkschaften durch die Regierung beabsichtigt war.

"Die bisherige Praxis der Einkommenspolitik läßt erkennen, daß die 'policy-maker' sich vielfach nicht auf die bloße Zurverfügungstellung solcher Orientierungshilfen beschränken, sondern auch die Methoden der Propaganda

1) Vgl. Schmidt, E., a.a.O., S. 74

2) Vgl. Beyfuß, J., a.a.O., S. 9

3) Schiller, K., Preisstabilität durch Globale Steuerung der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 18

zur Hilfe nehmen, um den 'Orientierungsdaten' das erforderliche Gewicht zu verleihen."1)

Dabei spielte die Tatsache, daß die Regierung die Orientierungsdaten mit Kausalprognosen verband, eine wichtige Rolle. Diese Art von bedingten Vorhersagen, die unter der Voraussetzung, daß eine bestimmte Lohnsteigerungsrate nicht überschritten werde, konkrete Angaben über die Entwicklung volkswirtschaftlicher Größen wie Bruttosozialprodukt, Preisniveau etc. machte, erklärte eine bestimmte Lohnsteigerungsrate faktisch zur stabilitätspolitischen Obergrenze, die im Sinne des Gemeinwohls eingehalten werden sollte. Außerdem gab sie zugleich die Voraussetzungen dafür, daß bei Überschreiten dieses Datums den Tarifparteien die Schuld für ein etwaiges Nichteintreffen der regierungsseitigen Prognosewerte gegeben werden konnte.

Ein Streitpunkt in der Diskussion um die lohnpolitischen Orientierungsdaten war stets die Frage, welche volkswirtschaftliche Größe hier Verwendung finden darf, damit nach Möglichkeit kein öffentlicher Druck entsteht. In dem Zahlen-tabelleau, das zur ersten Veranstaltung der KA im Februar 1967 vorgelegt wurde, war lediglich ein Wert für den Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter angegeben, nicht jedoch eine präzise Steigerungsrate der Tariftlöhne. Im Kommuniqué der zweiten Sitzung stimmten die Teilnehmer diesen Orientierungsdaten ausdrücklich zu.

"Mit diesem Kommuniqué übergab Schiller der Presse eine Erläuterung seiner Jahresprojektion. In diesem Papier wurde, im Unterschied zu dem ursprünglichen Zahlentabelleau, auch die Entwicklung der Tarifpolitik zahlenmäßig erläutert; und zwar wurde 'hypothetisch' eine Tariflohn-erhöhung auf Stundenbasis um 3,5 % angesetzt. In Verbindung mit ... dem Kommuniqué mußte in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, daß man sich in der konzertierten Aktion auf eine Lohnleitlinie von 3,5 % geeinigt hätte."2)

1) Tuchtfeldt, E., Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, a.a.O., S. 37

2) Beyfuß, J., a.a.O., S. 22

Durch diesen Schachzug versuchte Schiller, die anstehenden Tarifverhandlungen in seinem Sinne vorzuprägen. Nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Arbeitgeberverbände sahen in der Nennung konkreter Tariflohnsteigerungsraten eine unzulässige Einmischung des Staates in den autonomen Bereich der Tarifverhandlungen und erhoben dagegen energisch Protest.¹⁾ Trotzdem wurde von der Regierung immer wieder versucht, mit den Orientierungsdaten konkrete Hinweise für adäquates tarifpolitisches Verhalten zu geben. Im Jahreswirtschaftsbericht 1968 machte die Regierung auch erstmals genaue Angaben über die von ihr erwünschte Tariflohnentwicklung, indem sie ihren Berechnungen eine Erhöhung der Tariflöhne und -gehälter auf Stundenbasis von 4 - 5 % zugrunde legte.²⁾

Als sich trotz heftigen Protestes seitens der Gewerkschaften dieser Vorgang im Jahreswirtschaftsbericht 1969 wiederholte, entwickelte sich hierüber in der KA ein heftiger Streit, der schließlich in der 15. Sitzung in der Drohung der Gewerkschaftsvertreter gipfelte, sofort ihre Mitarbeit in der KA zu beenden, wenn die Nennung solcher Daten im Jahreswirtschaftsbericht nicht unterbliebe.³⁾ Unter diesem massiven Druck der Gewerkschaften verzichtete die Regierung ab 1970 darauf, in ihrem Jahreswirtschaftsbericht eine Steigerungsrates für die Tariflohnentwicklung auf Stundenbasis zu geben. Vielmehr beschränkte sie sich auf die Nennung einer Zuwachsrates des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit⁴⁾, wobei ausdrücklich betont wurde, daß sich wegen der branchenunterschiedlichen Lohndrift aus diesen Angaben keine exakten

1) Vgl. o.V., Debattierklub am Ende? a.a.O., S. 23 f.
siehe auch Jahresbericht der BDA 1967, S. 59.

2) Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache V/2511, S. 10

3) Vgl. KA-Protokoll des DGB, 15. Gespräch am 12.1.1970

4) Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1970 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache VI/281, S. 37

Steigerungsraten für die Tarifabschlüsse errechnen ließen.¹⁾

Um die Fortführung der KA zu gewährleisten, mußte Schiller auf dieses Instrument der Beeinflussung, dem er offensichtlich eine erhebliche Bedeutung beimaß, verzichten. Trotzdem kam es immer wieder zu Versuchen, diese Zahl als Obergrenze für die Tarifpolitik zu verwenden.

"Im Jahre 1971 wurden von Vertretern der Regierung und der Ministerien durchgehend die Prozentzahlen, die in der Regierungszielprojektion 1971 für die durchschnittliche Effektivlohnentwicklung aufgeführt waren, auch als Prozentwerte der Maximalerhöhung der Tariflöhne der einzelnen Wirtschaftsbereiche verwendet."²⁾

Die Arbeitgeberverbände, die sich anfangs gegen die Nennung tariflohnpolitischer Orientierungsdaten ebenso gewandt hatten wie die Gewerkschaften, änderten ihre Einstellung in dem Maße, in welchem die Tarifabschlüsse über die Daten hinweggingen. Hatten sie 1967 noch in scharfer Form die "aus der Jahresprojektion abgeleitete tarifpolitische Schlußfolgerung"³⁾ kritisiert, so bedauerten sie es 1971, daß die Orientierungsdaten zuwenig Beachtung fänden.⁴⁾

3.6.3 Probleme und Gefahren der Orientierungsdaten

In den ersten Jahren der Praktizierung der Neuen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik wurde der Eindruck erweckt, es handle sich bei den von der Regierung veröffentlichten Zielprojektionen um gesicherte Prognosewerte für die wirtschaftliche Entwicklung. In Wirklichkeit sind diese Daten jedoch durch etliche Nebenbedingungen eingeschränkt und drücken lediglich die Wünsche und Erwartungen der Regierung aus. Nach

1) Vgl. Pehl, G., Preisanstieg dämpfen, aber Konjunkturrückschlag vermeiden, in: GMH 1970, S. 151

2) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 169

3) Jahresbericht der BDA 1967, S. 59

4) Vgl. Jahresbericht der BDA 1971, S. 70 f.

seiner semantischen Bedeutung handelt es sich bei dem Wort "Zielprojektion" um einen wirtschaftlichen Prognosewert, dessen Erreichung sich die Regierung zum Ziel gesetzt hat. Durch ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Mittel kann sie zwar eine Annäherung der Realität an die aufgestellten Zielwerte forcieren, aber letztlich in einer durch weitgehende individuelle Entscheidungsfreiheit gekennzeichneten Wirtschaftsordnung nicht gegen den Willen der Wirtschaftssubjekte durchsetzen.

Da die Daten des Jahreswirtschaftsberichts aber in der Öffentlichkeit nicht als Erwartungsgrößen, sondern als Realwerte betrachtet wurden, erlangten diese in der Praxis einen Absolutheitsanspruch, der es den Tarifvertragsparteien schwer machte, ihre oft gegenteilige Einschätzung der Konjunkturentwicklung zum Ausdruck zu bringen. Insbesondere die von Schiller geübte Praxis, diese Daten auf Kommastellen genau anzugeben, erweckte den Anschein äußerster Treffsicherheit und Präzision.¹⁾

Diese Zahlengläubigkeit der Masse führte dazu, daß die Orientierungsdaten in der Öffentlichkeit auch zu einem Zeitpunkt noch als lohnpolitische Zielgrößen betrachtet wurden, als die tatsächliche Konjunkturentwicklung längst nicht mehr mit den ursprünglichen Prognosen der Regierung übereinstimmte. Diese Lage ergab sich insbesondere im Jahr 1968, als sich die Projektion der Regierung bereits in der Mitte des Jahres als zu pessimistisch erwies. Obwohl sich diese Entwicklung deutlich abzeichnete, unterließ die Regierung eine Revidierung des ursprünglichen Zahlentableaus und bewirkte dadurch, daß die Tarifverhandlungen sich an dem zu niedrig ausgewiesenen lohnpolitischen Datum orientierten.²⁾

1) Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache V/2511, S. 10; siehe auch: Jahreswirtschaftsbericht 1969 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache V/3786, S. 19

2) Vgl. Tietmeyer, H., a.a.O., S. 194

Hierdurch entstand in diesem Jahr ein erheblicher Lohn-Lag, der die gerade schärfer werdende Diskussion um die Verwirklichung der sozialen Symmetrie weiter anheizte.

"Die Orientierungsdaten büßten dadurch bei den Teilnehmern der Konzertierte Aktion, besonders bei den Vertretern der Gewerkschaften, ihre Autorität ein."1)

Da die Mitglieder der KA faktisch nur die Möglichkeit hatten, dem von der Regierung vorgelegten Zahlenmaterial zuzustimmen oder dies zu unterlassen, nicht aber ihre abweichende Meinung entsprechend darzustellen, und sich somit seitens der Öffentlichkeit dem psychologischen Druck durch regierungsamtliche Orientierungsdaten ausgesetzt sahen²⁾, gingen die Gewerkschaften ab 1969 dazu über, eigene Zielprojektionen zu veröffentlichen. 1970 folgte die Unternehmerseite in derselben Weise nach.³⁾

Auf dem 8. DGB-Bundeskongreß in München beauftragten die Delegierten den Bundesvorstand, jeweils im Herbst eine eigene Nationalbudgetrechnung sowie Zielprojektionen für die angestrebte wirtschaftliche Entwicklung vorzulegen. Die Veröffentlichung eigener Prognosewerte geschah in der Absicht, "die politische Wirkung der amtlichen Zahlenangaben zu neutralisieren"⁴⁾ und ihren Wahrheitsgehalt zu relativieren.

"Diese Gegenüberstellung verschiedenster Zahlengebäude als Ausdruck verschiedenartiger wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzungen trägt in der Öffentlichkeit nicht unbedingt zur Klärung bei, sie bricht aber das bestehende Meinungsmonopol der Regierung auf. Nur unterschiedliche Zahlengebäude verschiedener Planungskonzeptionen können im Bewußtsein der Öffentlichkeit allmählich jene Relativierung bewirken, die in der wissenschaftlichen Diskussion selbstverständlich ist. Nur auf diese Weise kann der Gefahr der Verabsolutierung amtlicher Lohn-Orientierungsdaten begegnet werden."⁵⁾

1) Kaspers, B. u.a., a.a.O., S. 21

2) Der BDI erkannte dieses Problem bereits 1968 und empfahl damals schon die Veröffentlichung eigener Zielprojektionen durch die Verbände. Vgl. hierzu: Jahresbericht des BDI 1967/68, S. 12 f.

3) Vgl. Beyfuß, J., a.a.O., S. 37

4) Henschel, R., Gewerkschaften am Scheideweg, in:GMH 1969,S.220

5) Ebenda

Durch dieses Vorgehen wurde es den Teilnehmern auch ermöglicht, in adäquater Form in der KA über die Orientierungsdaten zu diskutieren, indem sie eine Alternative zum Regierungskonzept anboten. Dadurch verringerte sich sowohl der Monologcharakter dieser Veranstaltung als auch der Informationsvorsprung, den die Regierung vorher innehatte und durch welchen es ihr möglich war, den Ablauf der Gespräche weitgehend souverän zu bestimmen. Die Vorlage dreier unterschiedlicher Konzepte bot somit erstmalig die Chance einer gegenseitigen gleichberechtigten Verhaltensabstimmung aller Teilnehmer der KA, wie dies von Schiller als Ziel dieser Veranstaltung immer betont worden war.

Zwar ist es richtig, wenn Beyfuß schreibt, der ursprünglichen Stärke der Zielprojektionen, mit der Überzeugungskraft von Zahlen arbeiten zu können, sei mit dieser Initiative der Tarifparteien erhebliches Gewicht genommen worden¹⁾; jedoch ist dies nur positiv zu bewerten, da fehlerhafte regierungsamtliche Prognosen, die für absolut und treffsicher gehalten werden, die Tarifautonomie der Arbeitsmarktparteien in unzulässiger Weise einschränken.

Neben den bisher aufgezeigten Mängeln und Gefahren können von solchen Daten auch Effekte ausgehen, die deren eigentlichem Zweck zuwiderlaufen. Wie die Praxis nämlich beweist, sind die Projektionswerte mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren behaftet, sodaß die Gewerkschaften gezwungen sind, einen gewissen Sicherheitszuschlag auf das lohnpolitische Orientierungsdatum vorzunehmen. Zum anderen können die Gewerkschaften in der Regel davon ausgehen, daß die Prognosen der Regierung eher zu pessimistisch als zu optimistisch ausfallen, da die Veröffentlichung solcher Daten ein Mittel der moral-suasion-Politik darstellt.

1) Vgl. Beyfuß, J., a.a.O., S. 35

"Da die instrumentale Verwendung von Informationen vom beabsichtigten Zweck her bestimmt wird, weist die Moral-Suasion eine erhebliche Variationsbreite im Objektivitätsgehalt auf. Sachliche Informationen, die der Verbesserung der individuellen Entscheidungsgrundlagen dienen, fallen ebenso hierunter wie Zweckoptimismus oder -pessimismus, amtliche 'Beruhigungspillen', Dementis und Falschmeldungen."1)

Aus diesem Grund kann das Orientierungsdatum von den Gewerkschaften leicht als lohnpolitische Untergrenze angesehen werden²⁾, die in den Tarifverhandlungen auf jeden Fall überschritten werden muß. Die Tariflohnentwicklung seit Herbst 1969 hat gezeigt, daß solche Zahlenangaben von den Arbeitnehmern und insbesondere der Gewerkschaftsbasis zunehmend als staatlich garantierte Mindestloohnerhöhung betrachtet wurden, sodaß die Tarifkommissionen gezwungen waren, diese Daten nicht nur in ihren Forderungen, sondern auch in den Abschlüssen erheblich zu überschreiten. Külp bezeichnet diese Erscheinung als "Bumerangeffekt" der Orientierungsdaten:

"Es besteht die Gefahr, daß die als Dämpfung gedachte Lohnleitlinie im Sinne eines Bumerangs zu einer verstärkten Aktivität der Arbeitnehmer führt, da erst Lohnerhöhungen, die über der Lohnleitlinie liegen, von den Arbeitnehmern als Erfolg der gewerkschaftlichen Aktivität angesehen werden."3)

Dadurch wird der Erfolg der Orientierungsdaten überhaupt fraglich, weil sie die Gewerkschaften nicht - wie beabsichtigt - zu stabilitätskonformem Verhalten veranlassen, sondern im Gegenteil zu besonders hohen Lohnforderungen ermuntern.

"Die Richtgrößen, die zumindest im Durchschnitt das Ergebnis der Verhandlungen bestimmen sollten, werden zum Ausgangspunkt, mit dem die Verhandlungen beginnen und die stets - nach der Logik einer jeden Verhandlung - überschritten werden. Damit verkehrt sich jedoch die

1) Tuchtfeldt, E., a.a.O., S. 23

2) Vgl. Christmann, A., Lohn- und Tarifpolitik..., a.a.O., S. 277

3) Külp, B., Der Einfluß der Konzertierte Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner, in: Neue Wege der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 70 f. (Zitierweise: Der Einfluß...)

Einkommenspolitik in ihr Gegenteil."1)

Die von Külp angedeutete Gefahr, daß die Gewerkschaftsspitze das Vertrauen ihrer Mitglieder verliert, wenn sie sich an die Orientierungsdaten hält, drückte Brenner 1970 folgendermaßen aus:

"Bisher mußte die Hauptsorge bei Tarifbewegungen sein, ob man bei Streiks auch mit einer genügend breiten Unterstützung rechnen könne, während jetzt möglicherweise der Gesichtspunkt stärker hervortritt, ob man nicht hinter dem gegebenen Kampfwillen zurückbleibt."2)

Obwohl die Herausgabe eigener Zielprojektionen durch die Gewerkschaften manche Nachteile der amtlichen Orientierungsdaten beseitigt, birgt sie andererseits doch auch Gefahren in sich. Bei der ersten Veröffentlichung eigener Zahlentableaus wies der DGB deutlich darauf hin, daß damit weder eine Zentralisierung des Tarifvertragswesens beabsichtigt sei, noch einheitliche Richtzahlen für einzelne Tarifabschlüsse gegeben werden sollten, sondern daß bei jeder Tarifverhandlung die speziellen branchenmäßigen und regionalen Gesichtspunkte zur Geltung kommen müßten, um sich bietende Chancen am Arbeitsmarkt auszunutzen.

"Die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen können daher nur bei Aufrechterhaltung der Tarifautonomie von den einzelnen in ihren Entscheidungen freien Gewerkschaften getroffen werden. Die Zielprojektion des DGB enthebt die Tarifpolitiker der einzelnen Gewerkschaften nicht ihrer Aufgabe, die lohnpolitischen Möglichkeiten in ihren Bereichen selbst zu ermitteln."3)

Die Gewerkschaftsvertreter mußten in der Tarifverhandlungspraxis trotzdem erfahren, daß sie oft insofern mit ihren ei-

1) Külp, B., Zur Frage der Effizienz von Lohnleitlinien, in: WiSt 1972, S. 96

2) O.V., Gewerkschaften im Lohnkampf, in: Der Spiegel 1970, H. 45, S. 38

3) Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Erläuterung zur DGB-Zielprojektion, o.O. 1971, S. 18

genen Waffen geschlagen wurden, als ihnen die Gegenseite stabilitätswidriges Verhalten vorwerfen konnte, wenn sie - verhandlungstaktisch bestimmte - Lohnforderungen stellten, die über die gewerkschaftseigenen Orientierungsdaten hinausgingen.

"Die Praxis hat nämlich gezeigt, daß gewerkschaftlichen Tarifkommissionen in den Tarifverhandlungen von der Verhandlungsgegenseite die DGB-Zielprojektion mit der Bemerkung vorgehalten wurde, in ihr würden Einkommenssteigerungen der Arbeitnehmer nur um einen Prozentsatz vorgeschlagen, der von der speziellen Forderung der betreffenden tarifverhandelnden Gewerkschaft überschritten werde."1)

Hielten sich dagegen die Tarifkommissionen an ein einheitliches Tariflohnerhöhungsdatum, so wäre damit die Gefahr gegeben, daß sich die branchenmäßige, sektorale und regionale Lohndrift verstärkte, was den ohnehin schwachen und tendenziell rückläufigen Organisationsgrad der Gewerkschaften weiter senken würde.²⁾

4 Externe Kritik an Theorie und Praxis der Konzertierten Aktion

4.1 Verfassungs- und ordnungspolitische Kritik

Gegen die theoretische Konzeption und das tatsächliche Erscheinungsbild der KA entwickelten sich aus der wissenschaftlichen Diskussion sehr bald drei große Kritikrichtungen. Die erste untersucht die Kompatibilität der KA mit dem bestehenden System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie und der liberal-kapitalistischen Wirtschaftsordnung; die zweite zielt auf die prozeßpolitische Effizienz der KA als kon-

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 124 f.

2) Vgl. Christmann, A., Lohn- und Tarifpolitik..., a.a.O., S. 275

junkturpolitisches Steuerungsinstrument ab, während die dritte Gruppe die verhaltensbeeinflussenden Faktoren aufzuzeigen versucht, die sich durch die KA für die Teilnehmer ergeben.

Die verfassungs- und ordnungspolitische Kritik an der KA wurde 1968 zuerst von Biedenkopf erhoben und hauptsächlich von ihm getragen.¹⁾ Kernpunkt seiner Bedenken gegen die KA ist dabei das Argument, sie verstoße gegen die Grundprinzipien demokratischer Herrschaftsausübung im politischen Bereich und individueller Entscheidungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet. Im einzelnen läßt sich Biedenkopfs Kritik nach Molsberger²⁾ in 5 Einzelpunkte gliedern:

- 1) Die KA beinhalte eine "unzulässige Vermengung staatlicher und privater Tätigkeit"³⁾.

Die grundlegende Gefahr der KA sieht Biedenkopf in der Aufgabe der scharfen Trennung von privatem und staatlichem Handeln. Denn einerseits hätten organisierte Gruppen oder marktmächtige Unternehmen zu staatlichen Machtmitteln Zugang, ohne gleichzeitig dadurch ihre privatrechtliche Handlungs- und Entscheidungsfreiheit aufgeben zu müssen.⁴⁾ Diese Mitbestimmungsbefugnis der Gesprächsteilnehmer der KA unterliege keiner öffentlichen Kontrolle, da das Handeln privater Verbände und Unternehmen nicht justiziabel sei. Andererseits entziehe sich aber auch der Staat der öffentlichen Kontrolle, welcher er üblicherweise bei seinem Handeln ausgesetzt sei, da er in der KA

-
- 1) Vgl. Biedenkopf, K., Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O.
 - 2) Vgl. Molsberger, J., Zwischenbilanz der Konzertierten Aktion, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 21, 1970, S. 168 ff.
 - 3) Ebenda
 - 4) Vgl. Biedenkopf, K., Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O., S. 321

"in der Anonymität der privaten Vertragsfreiheit"¹⁾ untertauche.

"Verwaltungsakte müssen nicht erlassen und können deshalb auch nicht angefochten werden. ... Staatliche Maßnahmen, die gerichtlich nachprüfbar wären, werden nicht ergriffen."²⁾

Biedenkopf, dessen Ausführungen offenbar eine strenge gedankliche Trennung von Staat und Gesellschaft zugrunde liegt, sieht die Aufgaben und den Bereich, in welchem die autonomen Gruppen und Verbände wirken, dem staatlichen Bereich diametral gegenübergestellt. Die strikte Trennung von partikularem und Gesamtinteresse führt dann zu folgendem Vorwurf:

" Das Kernproblem der Konzertierten Aktion jedoch ist die in ihr angelegte Vergesellschaftung staatlichen Handelns. Ein Verband, der an der Formulierung politischer Entscheidungen beteiligt wird, nimmt eine Funktion in Anspruch, die außerhalb seiner privatrechtlichen Zuständigkeit liegt."³⁾

Durch die KA beraube sich ferner die Regierung der Möglichkeit, das Allgemeinwohl gegenüber Gruppeninteressen durchzusetzen. Gesellschaft werde damit auf ein "Aggregat organisierbarer Gruppen"⁴⁾ reduziert. Die zu staatlichem Handeln nicht legitimierten Verbände würden die Parlamente in ihren demokratischen Funktionen hindern, indem sie durch die Beteiligung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik den autonomen Funktionsbereich der Parlamente verkürzten. Dies führt zu folgendem zweiten Kritikpunkt:

1) Molsberger, J., a.a.O., S. 168

2) Biedenkopf, K., Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O., S. 319

3) Ders., Rechtsfragen..., a.a.O., S. 1009

4) Ders., Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung, in: Protokolle des Wirtschaftstages der CDU/CSU 1969, S. 35

- 2) Die KA habe sich zu einem konkurrierenden Nebenparlament entwickelt.

Biedenkopf, der die KA nicht nur als unverbindliches Koordinierungsinstrument der Regierung versteht, sondern sie als "institutionelle Beteiligung der organisierten Gruppen und Oligopole an politischen Entscheidungen"¹⁾ apostrophiert, sieht die Hauptgefahr dieser Einrichtung in ihrer umfassenden Zuständigkeit für alle Themenbereiche der Wirtschaftspolitik begründet.²⁾ Da die teilnehmenden Verbände nicht nur über den Bereich der Lohn- und Tarifpolitik und die Koordination mit der staatlichen Konjunkturpolitik verhandeln, sondern schlechthin über alle Themen der Wirtschaftspolitik, stelle die Praxis der KA eine "Usurpation politischer Entscheidungskompetenz"³⁾ des Parlaments durch die Verbände dar. Da in zunehmendem Maße wirtschaftspolitische Entscheidungen "aus der Öffentlichkeit des Parlaments in außerparlamentarische Gremien verlagert"⁴⁾ würden, sei hiermit ein Nebenparlament bzw. ein "verkapptes Wirtschaftsparlament"⁵⁾ entstanden. Schließlich würde der Bundestag nur noch formal den Beschlüssen zustimmen, die vorher in der KA zwischen den Verbandsvertretern und der Bundesregierung ausgehandelt worden seien.

Auch andere Kritiker sehen die Gefahr, daß dadurch die Entscheidungen des allein zuständigen Parlaments okkupiert oder zumindest präjudiziert werden. So sieht z.B. Grüter die künftige Situation folgendermaßen:

-
- 1) Biedenkopf, K., Rechtsfragen..., a.a.O., S. 1007
2) Vgl. ebenda
3) Ebenda, S. 1008
4) Ders., Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O., S. 323
5) Ebenda, S. 321

"Das Parlament wird entmachtet. Über die Wirtschaftspolitik entscheidet dann nicht mehr eine demokratisch gewählte Mehrheit, sondern die Stärke der Verbände, die nicht zuletzt von deren finanziellem Gewicht abhängt. ... Außerdem besteht die Gefahr, daß diese Konzentrierte Aktion zu einer 'ständischen' Organisation wird mit der Folge, unsere offene, freiheitliche Wirtschaftsordnung in ein ständestaatliches System umzuwandeln."1)

Rupp kommt ebenfalls zu dem Urteil, daß vor dem Modell der KA nicht nachdrücklich genug gewarnt werden könne, da es "nicht zur Mobilisierung demokratischen Partizipationspotentials, sondern zum Gegenteil, zum ersatzlosen Abbau der bisherigen demokratischen Ordnungsprinzipien"2) führe.

3) Der Zugang zur KA sei dubios.

Neben den beiden vorgenannten Hauptargumenten gegen die KA führt Biedenkopf ferner ins Feld, daß der Zugang zur KA fragwürdig sei, d.h. das Auswahlverfahren der Teilnehmer nicht demokratischen und rechtsstaatlichen Ansprüchen genüge. Im alleinigen Ermessen des Wirtschaftsministers liege es vielmehr, mit welchen Gruppen und Verbänden sich die Regierung koordinieren wolle.³⁾ Die Einladung zur Teilnahme an der Gesprächsrunde stelle außerdem eine Privilegierung des jeweiligen Verbandes dar, indem dieser einen Informationsvorsprung erlange und durch das Mitwirkungsrecht ein größeres Ansehen in der Öffentlichkeit genieße als eine nichtbeteiligte Gruppe. Da jedoch keinerlei Rechtsanspruch auf die Teilnahme existiere, verfüge der Minister in dieser Hinsicht über zuviel unkontrollierte Macht. Schließlich führe sogar das von der Regierung selbst genannte Auswahlkriterium "optimaler Einwirkungsgrad" zu einer Oligopolisierung der Verbandsstruktur, da

1) Grüter, H., a.a.O., S. 286

2) Rupp, H., a.a.O., S. 18

3) Vgl. Biedenkopf, K., Rechtsfragen..., a.a.O., S. 1008

nur große und mächtige Verbände als Gesprächspartner der Regierung in der KA in Frage kommen.¹⁾ Außerdem habe die Praxis der KA bereits gezeigt, daß die teilnehmenden Verbände oligopolistisch nach dem Muster des closed-shop-Verhaltens verfahren, wenn es um die Erweiterung des Teilnehmerkreises gehe. Dieses Verhalten sei nicht geeignet, eine gesellschaftlich integrierende Wirkung auszuüben, welche mit dieser Veranstaltung angestrebt werde.²⁾

- 4) Die Teilnehmer der KA besäßen keine ausreichende Legitimation.

Biedenkopf stützt diesen Punkt seiner Kritik auf die These, daß die Gewerkschaften und die Arbeitgeber- und Unternehmensverbände mit ihrer Teilnahme an den Gesprächen der KA faktisch öffentliche Funktionen ausüben, zu welchen sie gesetzlich nicht befugt seien. Die einzige öffentliche Funktion von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sieht er im engen Bereich der Tarifverhandlungen, welcher jedoch bei dem umfassenden Themenkatalog der KA weit überschritten werde. Zum anderen seien die übrigen Teilnehmer rein privatrechtlich verfaßte Verbände ohne jegliche öffentliche Funktion. Würde man allen teilnehmenden Verbänden rechtlich die Funktion der Mitbestimmung an der Vorplanung politischer Entscheidungen erteilen, so müßten diese den Anforderungen der innerverbandlichen Demokratie genügen, welche für die Tarifvertragsparteien bestünden.³⁾

Nicht nur die demokratische Willensbildung vor anstehenden Entscheidungen der KA sei jedoch bei den meisten Ver-

1) Vgl. Biedenkopf, K., Marktmacht..., a.a.O., S. 25

2) Vgl. ders., Konzertierte Aktion und Marktwirtschaft, a.a.O., S. 99

3) Vgl. ders., Rechtsfragen..., a.a.O., S. 1010

bänden durch ihre Strukturen unmöglich, sondern auch ihre Fähigkeit, die getroffenen Vereinbarungen über das konzertierte Verhalten "in den eigenen Reihen durchzusetzen"¹⁾. Die Einhaltung solcher Absprachen sei nur dann auf allen Ebenen der Organisationen zu erwarten, wenn die Betroffenen am internen Willensbildungsprozeß angemessen beteiligt würden. Dies setze aber eine grundlegende Änderung der Verbandsstrukturen voraus.

5) Die Publizität der KA sei mangelhaft.

Durch die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und die anfängliche Kommuniquépraxis werde der Eindruck erweckt, man wolle mit einem kleinen Kreis von ausgewählten Persönlichkeiten bzw. Verbänden "Wirtschaftspolitik hinter verschlossenen Türen"²⁾ betreiben. Die Öffentlichkeit werde nur in unzureichendem Maße über Ablauf und Ergebnis der einzelnen Sitzungen unterrichtet. Dies widerspreche dem Anspruch einer Wirtschaftspolitik, die unter dem Schlagwort "mehr Transparenz" angetreten sei.

"Der Integrationsprozeß in der gruppenhaft aggregierten Gesellschaft Karl Schillers findet unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt."³⁾

Gegen die ordnungspolitische Kritik an der KA ist generell einzuwenden, daß ihre Verfechter von einem Gesellschafts- und Demokratieverständnis ausgehen, welches der Realität der Bundesrepublik nicht mehr entspricht. So ist die von Biedenkopf vollzogene Trennung von Gesellschaft und Staat in dieser Schärfe nicht mehr aufrechtzuerhalten. Vielmehr ist Hirsch zuzustimmen, wenn er schreibt:

1) Biedenkopf, K., Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O., S. 323

2) Grüter, H., a.a.O.

3) Biedenkopf, K., Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O., S. 323

"Auf jeden Fall aber muß die Sphäre des Öffentlichen heute weit über den engen Bereich des staatlichen Handelns ausgedehnt werden und umgreift eine Vielzahl sonstiger Herrschaftsbeziehungen und Machtverhältnisse in Betrieben, Verbänden und anderen sozialen Organisationen."1)

Denn die heutige Gesellschaft wird nicht mehr allein von parlamentarischen Kräften, sondern auch von einem System organisierter Gruppen repräsentiert.

"Wer daher einen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen dem Staat und den organisierten Interessenverbänden sieht, hat eine Auffassung von Demokratie, die sowohl an der klassischen liberalen Theorie als aber auch an obrigkeitsstaatlichen Vorstellungen orientiert ist."2)

Zum anderen resultiert die Kritik Biedenkopfs aus einer Unkenntnis des tatsächlichen Inhalts und der Aufgaben der KA. So überschätzt er die Einwirkungsmöglichkeiten der Teilnehmer auf den Entscheidungsprozeß der Regierung erheblich, da die Praxis gezeigt hat, daß in den Sitzungen der KA keinerlei Entscheidungen getroffen werden, die für irgendeine Seite - schon gar nicht für die Bundesregierung - verbindlich sind. Wie der Entscheidungsprozeß in der Praxis aussieht, beschreibt Schlecht wie folgt:

"Die Bundesregierung entscheidet zwar nach Konsultation der Gruppen, aber letztlich nach eigenem Ermessen und ohne Beschlußfassung in der konzertierte Aktion."3)

Außerdem wurde bereits dargelegt, daß die zum Teil energisch und fundiert vorgetragenen unterschiedlichen Auffassungen der Teilnehmer in bezug auf die Zielprojektionen und Orientierungsdaten der Regierung zwar in den Sitzungen lebhaft diskutiert wurden, jedoch nie zu einer Änderung des ursprünglichen Regierungskonzeptes geführt haben.⁴⁾ Selbst wenn in manchen Bereichen die Einwände der Verbandsvertreter eine Revision ur-

1) Hirsch, J., a.a.O., S. 28

2) Grebing, H., a.a.O., S. 264

3) Schlecht, O., a.a.O., S. 22

4) Vgl. Seitenzahl, R., a.a.O., S. 117

sprünglicher Regierungsvorstellungen bewirkt haben sollten - was im Einzelfall sehr schwer nachprüfbar ist -, so kann dagegen nichts eingewendet werden. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Verfahrensweise, welche bei der Beratung der Ministerialbürokratie seit langem praktiziert wird und als Anhörungsrecht der Verbände durch die Geschäftsordnung der Bundesministerien abgesichert ist.¹⁾

"Wenn dies auf Grund autonomer Entscheidungen der Beteiligten zu einer Überprüfung und Korrektur des eigenen Standpunktes führt, so gibt damit weder die Regierung ihre Führungsaufgabe noch ein Verband die Wahrnehmung der Belange seiner Mitglieder auf. Erst recht liegt darin keine Umgehung des Bundestages, da dessen Rechte durch die Konzertierte Aktion selbstverständlich nicht berührt werden und der mit ihr verbundene gesellschaftliche Integrationsprozeß außerdem zu einer Versachlichung der parlamentarischen Debatten beiträgt."²⁾

4.2 Funktionale Kritik

Während die ordnungspolitische Kritik an der KA von der juristischen Seite herkommt, resultiert die funktionale Kritik aus der Wirtschaftswissenschaft. Klaus, der sich weitgehend auf die Konzeption des Sachverständigenrates stützt, untersucht das neue konjunkturpolitische Instrument auf seine wirkungsmäßige Effizienz, d.h. darauf, ob die 4 wirtschaftspolitischen Hauptziele durch diese Einrichtung besser als ohne sie erreicht worden sind bzw. werden können und kommt zu dem Ergebnis, daß die gegebene Konstruktion der KA dieses Problem nicht zu lösen vermöge.³⁾

"In einer pluralistischen Gesellschaft ist das wirtschaftliche Steuerungsproblem weder allein mittels marktlicher

1) Vgl. Neyses, W., Die Beteiligung von Interessenverbänden an der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesregierung, Diss., Bochum 1968, S. 7 ff.

2) Gördel, K./Schöpf, M., a.a.O., S. 25 f.

3) Vgl. Klaus, J., Die Abstimmung verbessern, in: Der Volkswirt 1969, H. 25, S. 30;
siehe auch: Hoppmann, E., a.a.O., S. 276 ff.

Koordination der Individualpläne noch mit zusätzlichen staatlichen Eingriffen zu lösen. Da die wirtschaftlichen Entscheidungen der pluralistischen Verbände m a k r o - ökonomisch relevant sind, müssen auch für diese, zwischen Staat und Individualsphäre liegende Ebene entsprechende Koordinierungsformen gefunden werden."1)

Die mit der KA gefundene Form der Verhaltensabstimmung hält Klaus jedoch für zu schwach, um in dem bestehenden System konsensusbildend zu wirken und eine wirtschaftspolitisch nützliche Koordination der Verhaltensweisen aller relevanten Individuen und Gruppen zu erzielen. Deshalb verbindet er mit seiner inhaltlichen Kritik an der praktizierten Form der KA gleichzeitig Vorschläge zur Effektivierung dieses Instruments.

"Die bisherige Entwicklung der Konzertierte Aktion krankt daran, daß einerseits zwar eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten für notwendig gehalten wird, daß aber andererseits die Konsequenzen gescheut werden, die sich daraus für die funktionelle und institutionelle Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik ergeben."2)

Deshalb schlägt Klaus vor, die Unverbindlichkeit des Gesprächs zugunsten einer strengeren Form der Veranstaltung aufzugeben. Der Abstimmungsprozeß der KA solle daher so verbessert werden, daß er zwei Bedingungen gleichzeitig erfülle, nämlich erstens eine effiziente Globalsteuerung der Wirtschaft erreiche, zweitens aber auch den freiheitlichen Charakter der Wirtschaftsordnung gewährleiste. Da die Zielkataloge und Prioritätsskalen des Staates und der einzelnen Verbände nicht kongruent seien, dürfe sich der Abstimmungsprozeß nicht auf den Bereich der Lohn- oder Einkommenspolitik beschränken, sondern müsse alle Bereiche umfassen, da die Ergebnisse auf dem einen Sektor leicht durch Aktivitäten auf dem anderen wieder zunichtegemacht werden könnten.

1) Klaus, J., Konzeption für die Zukunft, in: Der Volkswirt 1969, H. 3, S. 28

2) Ebenda

"Gleichwohl sollte die Erkenntnis von der gegenseitigen Abhängigkeit der Haushalts-, Geld- und Lohnpolitik, verbunden mit dem Bestreben, einen ganzen Katalog von Zielsetzungen möglichst effizient zu verfolgen, zu einem Stilwandel der Wirtschaftspolitik führen. Er müßte in eine Koordinierung 'auf breiter Front' einmünden. Sofern diese Abstimmung auch institutionell geregelt werden kann, ergeben sich weniger Zielkollisionen und eine effizientere Wirtschaftspolitik ohne dirigistische Eingriffe."1)

Um dem Postulat der Wahrung der Tarifautonomie zu genügen und die Effizienz der Verhandlungsergebnisse zu gewährleisten, schlägt Klaus eine neue Koordinierungsform vor, "bei der keine e i n s e i t i g e Anpassung erforderlich ist, sondern die Beteiligten sich in kooperativer Abstimmung auf eine akzeptable Linie einigen können"2). Dabei sollten alle Teilnehmer dieses Gremiums prinzipiell gleichberechtigt sein, damit ein von allen getragener Kompromiß zustandekomme. Das bedeutet, daß die Vorherrschaft der Regierungsvertreter in der KA beseitigt würde. Der Minister sollte hier nur noch "die Rolle des Primus inter pares"3) einnehmen und nicht seine Aufgabe darin sehen, die übrigen Teilnehmer mit allen Mitteln auf seine Politik zu verpflichten. Im einzelnen sollte die Arbeit der KA nach Klaus wie folgt aussehen:

"Hier erarbeiten autonome Sozialpartner und Regierung gemeinsam sowohl die Grundlinie einer Lohnpolitik, die mit dem wirtschaftspolitischen Programm der Regierung konsistent ist, als auch Maßnahmebündel der Regierung, die nicht von der interessengerichteten Tarifpolitik der Sozialpartner durchkreuzt werden."4)

Rechtliche Bedenken - wie etwa Biedenkopf - sieht Klaus dabei nicht, da der eigentliche Zielkatalog der Wirtschaftspolitik vom Parlament vorgegeben sei und eine "Mitbestimmung

1) Klaus, J., Die Abstimmung verbessern, a.a.O., S. 31

2) Ders., Konzeption für die Zukunft, a.a.O., S. 29

3) Ebenda

4) Ebenda

hierüber sowie jegliche Maßnahmen von Gesetzgebungsrang ... außerhalb der Zuständigkeit von Koordinierungsgremien, wie etwa der konzertierten Aktion"¹⁾ bleiben.

"Vielmehr sollten die exekutiven Aufgaben der Regierung erleichtert werden, indem man sich am Zielkatalog des Parlaments orientiert und auf dieser Basis Details ausarbeitet, die allen Beteiligten akzeptabel erscheinen."²⁾

Neben dem Problem der verbesserten Abstimmungs- und Koordinierungspraxis sieht Klaus nur dann die Chance einer Effektivierung der KA, wenn auch der Zwang zur Einhaltung der Verhandlungsergebnisse bestehe. Dies setze jedoch eine Änderung der gegenwärtig lockeren Organisationsstruktur der Verbände voraus.³⁾ Nur wenn die Teilnehmer die Abstimmungsgespräche tatsächlich im Namen und im Auftrag ihrer Mitglieder führen, sei die Chance gegeben, die Basisorganisationen zur Einhaltung der gefaßten Beschlüsse zu bewegen. Dabei nimmt Klaus bei einer vertikalen Zentralisation zum Zweck einer mehr institutionalisierten Lohnpolitik bewußt eine Verringerung des örtlichen, regionalen und branchenmäßigen Einflusses der Verbandsgliederungen ebenso in Kauf⁴⁾ wie insgesamt die Begrenzung des lohnpolitischen Handlungsspielraums der Tarifvertragsparteien zugunsten der optimalen Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele.

Der Vorschlag von Klaus zur Effektivierung der KA läuft somit letztlich darauf hinaus, den Verbänden zwar mehr institutionalisierte Mitwirkung in Fragen der Wirtschaftspolitik zu gewähren, dabei aber ihren lohnpolitischen Handlungsspielraum einzuengen.⁵⁾ Diese Meinung vertritt auch Watrin, wenn er sagt, "daß die Wirtschaftsverbände in das Dilemma

1) Klaus, J., Die Abstimmung verbessern, a.a.O., S. 31

2) Ders., Konzeption für die Zukunft, a.a.O., S. 29

3) Vgl. Hoppmann, E., a.a.O., S. 275 f.

4) Vgl. Klaus, J., Die Abstimmung verbessern, a.a.O., S. 30

5) Vgl. ders., Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 135

geraten können, zwischen der Beeinflussung der Wirtschaftspolitik und reduzierter Tarifautonomie oder Nichtbeeinflussung und weiter bestehender Tarifautonomie wählen zu müssen" ¹⁾).

4.3 Neomarxistische Kritik

Eine dritte Richtung der Kritik an der KA untersucht die Wirkungen und Gefahren, die sich durch diese Einrichtung auf die gesellschaftliche Situation der Arbeitnehmer ergeben. Die meisten Vertreter dieser Richtung gehen dabei von einem marxistischen Ansatz aus und untersuchen die KA unter der Prämisse der tendenziellen Bedrohung von Staat und Gesellschaft durch die überragende Mächtigkeit des organisierten Kapitals. Dabei legen sie an das gewerkschaftliche Handeln offenbar die Aussage Marxens von der Effektivität jeder Gewerkschaftspolitik an und stützen ihre Kritik an der derzeitigen Politik auf die Diskrepanz zwischen dem theoretischen marxistischen Anspruch und dem in der Realität vorgefundenen Gewerkschaftsverhalten. So beruft sich z.B. Schäfer explizit auf folgende Aussage Marxens:

"Sie (die Gewerkschaften, Anm.d.Verf.) verfehlen ihren Zweck gänzlich, sobald sie sich darauf beschränken, einen Kleinkrieg gegen die Wirkungen des bestehenden Systems zu führen, statt ihre organisierten Kräfte zu gebrauchen als einen Hebel zur schließlichen Befreiung der Arbeiterklasse, das heißt zur endgültigen Abschaffung des Lohnsystems." ²⁾

Der Hauptkritikpunkt dieses Ansatzes ist infolgedessen, daß die KA den bestehenden Kapitalismus verfestige und somit die

1) Watrin, Ch., Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Utz, A./Streithofen, H. (Hrsg.), Demokratie und Mitbestimmung, Stuttgart 1970, S. 136

2) Marx, K./Engels, F., Werke, Bd. 16, Berlin 1962, S. 149, zit. nach: Schäfer, H., Gewerkschaftspolitik heute, in: Marxistische Blätter 1968, H. 2, S. 20

objektiven Lebensbedingungen der arbeitenden Bevölkerung verschlechtere. Denn die KA habe nicht die Aufgabe - wie offiziell proklamiert -, "die Arbeitnehmerinteressen zu berücksichtigen, sondern eine völlig entgegengesetzte Zielstellung, die Macht und Profite des Großkapitals zu sichern"¹⁾. Da die KA erklärtermaßen ein Instrument gesamtgesellschaftlicher Konsensusbildung und Konfliktregelung ist, dient sie nach neomarxistischer Auffassung dazu, die systemimmanenten Widersprüche des Kapitalismus zu verdecken.

"Die konzertierte Aktion ist somit nichts anderes als die ökonomische Variante der Bestrebungen, mögliche und sich verstärkende gesellschaftliche Konflikte durch eine neue gesamtgesellschaftliche Ausrichtung abzufangen, die auseinanderstrebenden Interessen in ein fiktives und abstraktes Gesamtinteresse einzuordnen, d.h. real und konkret den Interessen der herrschenden Klassen unterzuordnen."²⁾

Weil jede vordergründige Konsensusbildung in einer antagonistischen Gesellschaft nur zur Perpetuierung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur führe, sei die KA tendenziell gegen die Arbeitnehmerinteressen gerichtet.

"Derart versucht die KA mit einer Strategie wohldosierter Informationen und Hinweise auf 'Sachzwänge' dem Aufbrechen der objektiven Widersprüche des Systems zu ... (begeggen, Anm.d.Verf.), insbesondere aber deren Kumulation zu verhindern."³⁾

Den Gewerkschaften wird in diesem Zusammenhang der Vorwurf gemacht, die Rolle eines "Arzt(es) am Krankenbett des Kapitalismus zu spielen"⁴⁾. Anstatt mitzuhelfen, diesen Kapitalismus zu beseitigen, würden sie durch freiwilligen Lohnverzicht daran mitwirken, die auftretenden Krisen, d.h. die Rezessionen

-
- 1) Schäfer, H., Gedanken zum Standort der DGB-Gewerkschaften, aa.O., S. 3
 - 2) Huffscheid, J., Karl Schillers Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 452
 - 3) Hennig, E., a.a.O., S. 515
 - 4) Mandel, E., Systemkonforme Gewerkschaften?, a.a.O., S.361

zu überwinden und somit eine Fortdauer dieser Wirtschaftsordnung zu ermöglichen. Anspielend auf die soziale Symmetrie meint Mandel deshalb:

"Das Paradox endete dort, wo man Lohnkürzungen akzeptierte, um einen 'gesunden' Kapitalismus zu erzeugen, d.h. um spätere Lohnerhöhungen zu erreichen."1)

Die KA wird somit als "Lohndiktat der Großunternehmer"²⁾ und als ein Instrument angesehen, welches die Gewerkschaften "bei einer öffentlich-demonstrativen Zurschaustellung einer formellen Tarifautonomie ... auf den freiwilligen Lohnverzicht einschwören"³⁾ soll. Sie erwecke den Verdacht, daß es dabei nicht um eine gerechte Berücksichtigung der Interessen aller an der Wirtschaft Beteiligten gehe, sondern vielmehr darum, "die Interessen einer Gruppe möglichst geschickt und unmerkelt gegen die Interessen aller anderen Gruppen durchzupauken"⁴⁾.

Durch die Bereitschaft der Gewerkschaften, in diesem Gremium aktiv mitzuarbeiten und sich somit den Bedingungen dieses Systems zu unterwerfen, werden sie nach der Auffassung dieser Kritiker zu Erfüllungsgehilfen der Regierung und zu "Interessenkoordinierungsorganisationen degradiert, die als Ordnungsfaktoren dem organisierten Kapitalismus innerhalb dessen Prinzipien ein bestimmtes Lohnniveau zu garantieren (und, Anm.d.Verf.) Kritik der Mitglieder zu absorbieren haben"⁵⁾.

"Als 'Ordnungselement' stellen die Gewerkschaften somit einen, von der Mitgliederschaft zwar immer wieder in Frage gestellten, Transmissionsriemen kapitalistischer Manipulation 'von oben nach unten' dar."⁶⁾

1) Mandel, E., Systemkonforme Gewerkschaften?, a.a.O., S.361

2) Hinz, E., a.a.O., S. 15

3) Ebenda

4) Huffschnid, J., Karl Schillers Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 450

5) Zit. nach Hinz, E., a.a.O., S. 15

6) Hennig, E., a.a.O., S. 514

Grebing faßt die Bedenken dieser Kritiker treffend zusammen, wenn sie sagt:

"Es stellt sich angesichts der disziplinierten Beteiligung der Gewerkschaften an der 'konzertierten Aktion', ihres tatsächlichen Verzichtes auf das Mittel des Massenstreiks - und dies alles auf dem Hintergrund einer nicht energisch genug abgewiesenen Sozialpartnerschafts-ideologie - die Frage, ob die Gewerkschaften nicht schon lange auf dem besten Weg sind, als ein öffentliche Aufgaben wahrnehmendes, mit dem Status einer quasi öffentlich-rechtlichen Institution ausgezeichnetes Instrument zur Einordnung der Arbeitnehmer in den Status quo der gegebenen Machtverteilung zu funktionieren; unter solcher Perspektive würde dann auch die geforderte Mitbestimmung nur noch die endgültige System-Integration des 'Proletariats' in die 'Ausbeutergesellschaft' besiegeln."1)

Bei der Kritik von dieser Seite an der KA und insbesondere an der gewerkschaftlichen Beteiligung wird oft übersehen, daß die Gewerkschaften der Bundesrepublik Deutschland ihre Politik auf anderen Voraussetzungen aufbauen, als sie marxistische Kritiker ihrer Analyse zugrunde legen. Insofern stellt die Entscheidung des DGB, in der KA mitzuarbeiten, keinen Bruch mit seiner bisherigen Gewerkschaftspolitik dar, die sich vor allem seit Anfang der 60er Jahre durch starke Kooperationsbereitschaft und weitgehende Anerkennung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Machtverhältnisse auszeichnet.

1) Grebing, H., a.a.O., S. 303

5 Das Verhalten der Gewerkschaften in der Konzertierten Aktion

5.1 Die Phase der positiven Mitarbeit

5.1.1 Das Verhältnis der Gewerkschaften zur Regierung

Im Herbst 1966 wurde in der BRD eine Bundesregierung gebildet, an welcher neben den regierungsgewohnten Parteien CDU/CSU zum ersten Mal auch die SPD beteiligt war. Das Verhältnis der DGB-Gewerkschaften zur Regierung der Großen Koalition war ganz deutlich von ihrer Haltung zu den einzelnen an ihr beteiligten Parteien geprägt.¹⁾ Generell zeigten sich die Gewerkschaften nicht als Befürworter der großen Lösung und hätten lieber schon damals eine Koalition von SPD und FDP gesehen. Offiziell wurde ihre Skepsis mit formaldemokratischen Bedenken begründet, zumal sich die Gewerkschaften aus ihrem Selbstverständnis heraus immer als Protagonisten der Demokratisierung verstanden haben. In der Großen Koalition sahen sie infolgedessen die Gefahr einer Verkürzung und Einengung der parlamentarischen Demokratie, da die FDP mit ihrer geringen Stimmenzahl gegenüber der erdrückenden Mehrheit von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag keine wirkungsvolle Opposition darstellen konnte. Insbesondere bei der Frage der Notstandsgesetze kam diese Einstellung deutlich zum Vorschein, als sich einzelne Gewerkschaften wie z.B. die IG Metall als einzige Opposition gegen diese Gesetze verstanden und in einer groß angelegten Kampagne versuchten, die Verabschiedung in der vorgesehenen Form zu verhindern.

Abgesehen von ihren formaldemokratischen Bedenken standen jedoch die Gewerkschaften prinzipiell positiv der neuen Regierung gegenüber. Dies resultierte aus der Tatsache, daß

1) Vgl. hierzu Kap. 1.2.3.3.2, S. 57 ff.

die SPD in das Regierungsprogramm einige maßgebliche Teile ihrer Vorstellungen einbringen konnte, die sich mit den gewerkschaftlichen Intentionen weitgehend deckten.¹⁾ Das wurde von den Gewerkschaften auch erkannt und gewürdigt.²⁾

Allerdings stellte der DGB seine Haltung zur Regierung in der Öffentlichkeit sehr differenziert dar. Er äußerte sich nämlich weniger über das Kabinett insgesamt, als vielmehr einzeln über die jeweiligen Minister der CDU/CSU und der SPD. Während letztere von den Gewerkschaften geradezu mit Lob und Vorschußlorbeeren überschüttet wurden, sahen sich der Kanzler und die Kabinettskollegen der CDU/CSU ihrer ständigen, massiven Kritik ausgesetzt. So schrieb z.B.

Brenner in einem Aufsatz vor den Bundestagswahlen 1969:

"Die wirtschaftliche Entwicklung führte aus der Talsohle der Rezession auf den Berggipfel der Hochkonjunktur. Das Erbe der Regierung Erhard waren Massenentlassungen, Verdiensteinbußen, Kurzarbeit. Heute erleben wir wirtschaftliche Höchstleistungen und einen Grad der Vollbeschäftigung wie nie zuvor. Dieser Umschwung ist das Ergebnis einer planvollen Wirtschaftspolitik, für die Bundeswirtschaftsminister Schiller verantwortlich zeichnet. Ihm dafür Anerkennung auszusprechen, wird um so notwendiger, je näher wir an die Bundestagswahlen herankommen. ... Gleichzeitig war und ist die Wirtschaftspolitik der Großen Koalition jedoch durchwachsen von großen Zugeständnissen an Unternehmer und Mittelstand. Ich spreche nicht einmal von den Konjunkturgewinnen. Ich meine vielmehr die außerordentlich einseitige, unsymmetrische Finanzpolitik dieser Regierung bzw. ihres Finanzministers Franz-Josef Strauß."3)

Obwohl die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Großen Koalition zur Überwindung der Rezession ein in sich relativ geschlossenes Konzept darstellte, taktierten die Gewerkschaften in der Weise, daß sie den von Schiller vertretenen Teil

1) Vgl. hierzu Kap. 1.2.3.3.3, S. 71 ff.

2) Vgl. Ehrenberg, H., Eine neue Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, a.a.O., S. 101

3) Brenner, O., Die Politik..., a.a.O., S. 300

der Politik lobten, während sie die Ressortpolitik von Strauß heftig attackierten. Besonders kraß trat diese Taktik am Ende der Großen Koalition an der Frage der DM-Aufwertung zutage, als die Gewerkschaften sich die Argumentation der SPD zu eigen machten und lautstark gegen die Politik der CDU/CSU zu Felde zogen. Insgesamt herrschte jedoch die Grundeinstellung vor, die Helbing wie folgt ausdrückte:

"Heute entspricht die amtliche Wirtschaftspolitik in wesentlichen Teilen den Vorstellungen, wie sie im DGB-Grundsatzprogramm entwickelt worden sind."1)

Auch Ehrenberg, der nach dem Regierungswechsel von 1966 von der IGM-Zentrale zum Abteilungsleiter im Wirtschaftsministerium avancierte, sprach 1968 von einer weitgehenden Übereinstimmung von Gewerkschaften und Regierung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik:

"Nur Einzelmaßnahmen in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sind Ansatzpunkte der Unzufriedenheit der Gewerkschaften mit der gegenwärtigen Bonner Regierung und den darin vertretenen Sozialdemokraten."2)

Insgesamt ist die gewerkschaftliche Haltung und Politik seit Ende 1966 danach ausgerichtet, die Regierung nach besten Kräften zu unterstützen und alles zu unterlassen, was der Verwirklichung ihrer Politik und der Vergrößerung ihrer Popularität schaden könnte. Rücksichtnahme auf die Regierung wurde weitgehend zur Maxime gewerkschaftlichen Handelns. So forcierte die Gewerkschaftsspitze z.B. in den letzten Jahren ihr Hauptthema Mitbestimmung nicht mehr besonders, sondern versuchte in dieser Frage, der zunehmenden Kritik von der Basis und der unteren Funktionärsschicht her mit dem Hinweis zu begegnen, die Koalitionsvereinbarungen ließen die vollständige Verwirklichung der gewerkschaftlichen Vorstellungen nicht zu.

1) Helbing, H., Gewerkschaften auf dem Prüfstand, in: GMH 1967, S. 671

2) Ehrenberg, H., Zum Verhältnis SPD - Gewerkschaften, in: DNG 1968, Sonderheft, März, S. 24

Aus der Überzeugung heraus, daß unter der gegenwärtigen politischen Lage diese Regierung tendenziell die Arbeitnehmerinteressen am besten vertrete, waren die Gewerkschaften bereit, auf manche Forderungen zu verzichten bzw. sie zurückzustellen, um den Bestand der Regierung nicht zu gefährden. Wie später zu zeigen sein wird, begab sich die Gewerkschaftsspitze dabei jedoch in eine gefährliche Situation, denn sie mußte sich bei aufkommender Unzufriedenheit ihrer Basis, die in vielen Streitpunkten - nicht zuletzt in der Lohnpolitik - eine härtere Haltung ihrer Führungsspitze erwartete, in zunehmendem Maße zwischen Mitgliederauftrag und Regierungsloyalität hindurchlavieren.

5.1.2 Beurteilung der Konzertierten Aktion seitens der Gewerkschaften

Die positive Grundeinstellung der DGB-Gewerkschaften zur Regierung der Großen Koalition prägte auch ihre Haltung zu dem Experiment "Konzertierte Aktion". Da sie die Politik dieser Regierung unterstützen wollten, stand ihre Mitarbeit in diesem von Schiller neugeschaffenen Gremium von Anfang an außer Zweifel. In einem Kommuniqué über das erste Vorgespräch, welches der Wirtschaftsminister mit Vertretern des DGB führte, gaben diese ihre prinzipielle Zustimmung zur Mitarbeit:

"Die Gewerkschaften erklären sich zur Mitwirkung bereit, wenn sich auch die übrigen die Wirtschaft beeinflussenden Kräfte beteiligen."¹⁾

Aus diesem Sondierungsgespräch mit Schiller, in dem er den Gewerkschaften handfeste Zusagen machte, welche die Erfüllung ihrer Vorstellungen zu beinhalten schienen²⁾, gewannen die Gewerkschaftsvertreter den Eindruck, daß Zweck und Ziel

1) Zit. nach: Beyfuß, J., a.a.O., S. 19

2) Lt. Gespräch mit Dr. Markmann vom WSI am 11.4.1973

dieser Veranstaltung den Forderungen des DGB-Grundsatzprogramms entsprechen¹⁾, in dem Durchschaubarkeit und Offenlegung des Wirtschaftsprozesses gefordert werden²⁾.

Obwohl Inhalt und Zielsetzung der KA den Gewerkschaften nicht ganz klar waren, weil Minister Schiller - wie bereits dargestellt wurde - lediglich Andeutungen machte, nie aber ein verbindliches Konzept dieser Veranstaltung entwarf, war ihre Haltung gegenüber dieser Einrichtung anfangs grundsätzlich positiv. Da Schiller der gewerkschaftlichen Meinung, die KA würde sie "an der Vorbereitung der Aufstellung eines Nationalbudgets"³⁾ beteiligen, nicht nur nicht widersprach, sondern sie durch eigene Bemerkungen in dieser Auffassung bestärkte, glaubten sie, durch die KA könnten die Forderungen ihres Düsseldorfer Programms erfüllt werden.⁴⁾

So konstatierte der Vorsitzende der IG Bau, Steine, Erden, Rudolf Sperner, eine "weitgehende Übereinstimmung zwischen den im Rahmen der konzertierten Aktion angestrebten Zielen und den wirtschaftspolitischen Zielen der Gewerkschaften"⁵⁾. Diese euphorische Grundhaltung gegenüber der KA herrschte bei den meisten Gewerkschaften vor, insbesondere bei denjenigen, die ihre eigenen Vertreter zu diesen Gesprächen entsenden konnten. In verschiedenen Erklärungen begrüßten maßgebliche Gewerkschaftsvertreter deshalb nicht nur die offizielle Wirtschaftspolitik der Regierung, sondern sprachen sich zustimmend und lobend über die Einrichtung der KA aus.

1) Vgl. KA-Protokolle des DGB, Vorgespräch am 22.12.1966

2) Vgl. Grundsatzprogramm des DGB, Wirtschaftspolitische Grundsätze III, 1

3) Henschel, R., Stabilisierungsgesetz..., a.a.O., S. 106

4) Vgl. ebenda

5) Sperner, R., Plattform der Vernunft, in: Der Volkswirt 1967, S. 1581

So betonte Brenner z.B.:

"Für den Wandel der deutschen Wirtschaftspolitik sind nicht nur die staatlichen Konjunkturmaßnahmen kennzeichnend. Von gleicher Bedeutung ist die Tatsache, daß die Bundesregierung zum ersten Male in der Nachkriegsgeschichte dazu überging, für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in einem bestimmten Zeitraum quantifizierte Zielprojektionen zu entwickeln und damit ein gewisses Element der Planung einzuführen."¹⁾

Auch Sperner lobte 1967 die KA öffentlich und stellte fest, daß sie den Interessenausgleich auf offener Bühne ermöglichen würde.²⁾ Als 1968 seitens der Gewerkschaftsbasis verschiedentlich Kritik an der KA und der gewerkschaftlichen Teilnahme an ihr aufkam, versuchten führende Funktionäre, ihre Beteiligung zu rechtfertigen, indem sie überzeugende Bekenntnisse für diese Veranstaltung abgaben und deren Wichtigkeit herausstellten. So verteidigte Brenner z.B. auf der 8. Jugendkonferenz der IG Metall 1968 in Köln die KA gegen die massive Kritik der Delegierten ausdrücklich, indem er darauf hinwies, daß sich dieses Experiment bisher bewährt und keinerlei Nachteile für die Arbeitnehmer gebracht habe.³⁾

Entgegen der überwiegend positiv eingestellten Mehrheit im DGB nahmen einzelne Gewerkschaften von Anfang an eine sehr skeptische Haltung zur KA ein. So hegte die Gewerkschaft Holz und Kunststoff, die wegen ihrer geringen Mitgliederzahl nie direkten Zugang zu den Sitzungen der KA erhielt, schon immer Argwohn gegen diese Veranstaltung. Bereits 1967 äußerte ihr Vorsitzender G. Vater die Befürchtung, die Arbeitnehmer könnten durch die KA Nachteile erleiden, wenn "der ersten Phase der konzertierten Aktion, nämlich der Belastung

1) Protokoll des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, a.a.O., S. 215

2) Vgl. Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen 1967, H. 15, S. 19

3) Vgl. ebenda, 1968, H. 9 Anhang, S. 7 f.

der Arbeitnehmer, keine Phase des sozialen Ausgleichs folgen"¹⁾ würde, und forderte die Gewerkschaftsvertreter auf, in diesem Fall sofort ihre Mitarbeit einzustellen.

Die situationsbedingten Hoffnungen, welche die Gewerkschaften bei der Installierung der Gesprächsrunde 1967 in die KA setzten, konzentrierten sich auf die rasche Überwindung der damaligen Rezession und die Wiederherstellung der für sie und die von ihnen vertretenen Arbeitnehmer wichtigen Vollbeschäftigung. Da diese Punkte in den Jahren 1967 und 1968 in überraschend schneller Weise erfüllt wurden - was zweifellos ein Verdienst der KA darstellte -, waren die Gewerkschaften mit den Augenblickserfolgen dieser Einrichtung in hohem Maße zufrieden. Der plötzliche Gewinn an Sozialprestige und Ansehen durch die Mitarbeit der Gewerkschaften in einem wichtigen wirtschaftspolitischen Beratungs- bzw. Abstimmungsgremium und schließlich die volle gesellschaftliche Anerkennung als verantwortungs- und stabilitätsbewußte Faktoren des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens der Bundesrepublik bewirkte ein übriges, die gewerkschaftliche Meinung über die KA nachhaltig positiv zu beeinflussen.

Erst als 1969 zusehends Kritik an der Basis und der unteren Funktionärsschicht der Gewerkschaften manifest wurde und sich nach den kurzfristigen konjunkturpolitischen Erfolgen der KA die übrigen Erwartungen nicht erfüllten - wie z.B. verteilungspolitische und mitbestimmungspolitische -, welche die Gewerkschaftsspitzen in die KA gesetzt hatten, wich die anfänglich euphorische Beurteilung der KA einer nüchterneren Einschätzung ihrer Möglichkeiten und damit einer distanzierteren Haltung gegenüber dieser Einrichtung.

1) Zit. nach: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen 1967, H. 13, S. 18

5.1.3 Das gewerkschaftliche Verhalten bei den Gesprächen der Konzertierten Aktion

Die Gewerkschaften, welche die KA nicht nur unter einkommens- und konjunkturpolitischen Aspekten betrachteten, sondern in ihr ein Instrument zur Mitsprache bzw. Mitbestimmung der wirtschaftsrelevanten Verbände an der staatlichen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sahen, waren von Anfang an bestrebt, den Themenbereich dieser Gesprächsrunde so extensiv wie möglich zu gestalten. Unterstützt wurden sie in diesem Wunsch durch die Regierung, die in ihrer Stellungnahme zum 3. Jahresgutachten betonte, daß in der KA nicht nur über Löhne, sondern auch über alle anderen wichtigen Fragen gesprochen werden sollte, insbesondere über Beschäftigungs-, Wettbewerbs-, Außenwirtschafts-, Einkommens- und Vermögenspolitik auf kurze und längere Sicht sowie Investitions- und Preispolitik der Unternehmungen.¹⁾

Obwohl die Regierung den möglichen Themenbereich der KA so breit abgesteckt hatte, wurden in den Sitzungen anfangs fast ausschließlich konjunkturpolitische Probleme behandelt. Deshalb unternahmen die Gewerkschaftsvertreter immer wieder Vorstöße, um den Themenkreis auszudehnen und der Gesprächsrunde damit umfassendere Mitspracherechte zu ermöglichen. Brenner forderte z.B. im Sommer 1968, in der KA "auch grundlegende gesellschaftliche und strukturelle Probleme anzupacken, angefangen von der Lohnfortzahlung der Arbeitnehmer im Krankheitsfall über die Vermögensbildung bis zur Mitbestimmung"²⁾.

Ludwig Rosenberg regte in der 5. Sitzung der KA am 9.11.1967 an, den Themenkreis in Richtung auf Sozial- und Gesellschaftspolitik zu erweitern. Diese Vorschläge wurden von den Teilneh-

1) Vgl. Kap. 3.2, S. 127

2) Protokoll des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, a.a.O., S. 216

mern diskutiert und fanden schließlich sogar im Kommuniqué Erwähnung:

"In einer Grundsatzdebatte wurde hervorgehoben, daß die konzertierte Aktion nicht nur dem gemeinsamen richtigen Verhalten zur Überwindung der Rezession, sondern auch der Verständigung über die Weiterentwicklung der mittelfristigen Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik dienen solle."1)

Gleichzeitig einigte man sich darauf, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die sich mit Fragen der mittelfristigen Einkommensentwicklung und -verteilung sowie der Vermögenspolitik beschäftigen sollte.

Die Vertreter der Arbeitgeber- und Unternehmerseite in der KA wandten sich stets gegen alle Versuche der Gewerkschaften, den Gesprächsgegenstand dieser Veranstaltung auszudehnen und auf eine möglichst umfassende Grundlage zu stellen. Ihrer Meinung nach sollte in der KA nur über Einkommenspolitik im engeren Sinn und über Konjunkturpolitik diskutiert werden. Sie definierten die Aufgaben dieses Gremiums wie folgt:

"Die 'Konzertierte Aktion' hat demnach allein die Aufgabe, auf freiwilliger Basis eine Koordination der Gruppenansprüche an das Sozialprodukt herbeizuführen, um ein gleichgewichtiges Wachstum der Volkswirtschaft zu gewährleisten."2)

In seinem Jahresbericht 1967/68 forderte der BDI deshalb die "Konzentration der 'Konzertierten Aktion' auf ökonomische Fragen"³⁾. In gleicher Weise versuchte die BDA, den gewerkschaftlichen Bemühungen um eine Themenausweitung entgegenzuwirken:

"Es muß daran festgehalten werden, daß sie (die KA, Anm. d. Verf.) nach dem Gesetz nur eine konjunkturpolitische Zielsetzung hat. Die Versuche der Gewerkschaften, die Beratungen auf gesellschaftspolitische Probleme auszuweiten, widersprechen dem klar umrissenen Gesetzesauftrag."4)

1) Zit. nach: Beyfuß, J., a.a.O., S. 74

2) d a g 1967, S. 640

3) Jahresbericht des BDI 1967/68, S. 13

4) Jahresbericht der BDA 1968, S. 13

Da jedoch mehrmals von den Teilnehmern angeregte Grundsatzdebatten über den Inhalt der KA immer von Schiller abgelenkt werden konnten, nahm der Dissens der verschiedenen Gruppen über den Diskussionsgegenstand der KA nie ein größeres Ausmaß an. Vielmehr konstatierte jede Teilnehmergruppe ihre Meinung und protestierte gelegentlich, wenn sie der Auffassung war, die Praxis der Gesprächsführung weiche allzusehr von ihren Vorstellungen ab. Insbesondere bei der Frage, ob das Problem der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeiter in der KA diskutiert werden sollte, brachte die Arbeitgeberseite den gewerkschaftlichen Forderungen energischen Widerstand entgegen.¹⁾ Tatsächlich wurden in der KA in vielen Sitzungen neben situationsbezogenen konjunkturpolitischen Themen auch eine ganze Reihe anderer Themen erörtert, wie bereits früher dargelegt wurde.²⁾

Neben dem Versuch der Gewerkschaften, ihren Einfluß durch eine Ausweitung des Themenkreises der KA zu vergrößern, bemühten sie sich auch darum, durch eine Nachahmung der KA in anderen Bereichen mehr Mitsprache zu gewinnen. So regte z.B. der DGB in Briefen an die damaligen Minister Katzer und Strauß an, ähnliche Gesprächsrunden bei ihren Ministerien einzurichten. Diese Initiativen wurden jedoch damals nicht aufgegriffen, da man in Kreisen der CDU/CSU den Einfluß, der den Gewerkschaften durch die KA erwachsen war, als sowieso bereits zu groß erachtete. Als 1969 der ehemalige Vorsitzende der BSE, Walter Arendt, das Ressort für Arbeit und Sozialordnung übernahm, kam er auf den gewerkschaftlichen Vorschlag zurück und richtete eine Gesprächsrunde bei seinem Ministerium ein. Diese erlangte jedoch keine besondere Bedeutung, sodaß sie nach kurzer Zeit wieder aufgegeben wurde.

1) Vgl. Peschel, P., a.a.O., S. 626

2) Vgl. Kap. 3.2, S. 127 ff.

Das Verhalten der Gewerkschaftsvertreter in den einzelnen Sitzungen der KA hatte stets mehr reaktiven als aktiven Charakter. Da der Modus der Veranstaltung sehr stark durch die Person Schillers geprägt wurde, nahmen die Gespräche der KA in hohem Maße Monologcharakter an, denn nach der grundsätzlichen Darlegung der Einschätzung der konjunkturellen Lage durch die Regierung brachten die einzelnen Verbände ihre eigene Beurteilung "in Form des Vortragens vorbereiteter Statements"¹⁾ vor.

"Diese intern und informell bestimmten Sprecher sind der Vorsitzende des DGB bzw. der stellvertretende Vorsitzende oder der Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik im DGB-Bundesvorstand."²⁾

Mit Ausnahme des früheren IG Metall-Chefs Brenner und des Vorsitzenden der ÖTV, Kluncker, die sich an der Diskussion meist lebhaft beteiligten, nahm die Mehrheit der anwesenden Gewerkschaftsvertreter nur passiv an den Gesprächen teil.³⁾

Die Gewerkschaftsvertreter trafen sich meistens jeweils vor den Sitzungen der KA zu einem Vorgespräch im Haus des DGB in Düsseldorf oder im Bundeswirtschaftsministerium. Dabei wurde die aktuelle Lage besprochen und die taktische Marschroute für die KA-Sitzung festgelegt. Besonders als sich die Situation aufgrund der Nennung konkreter Tariflohnsteigerungsraten zuspitzte, legten die gewerkschaftlichen Teilnehmer in einer Vorbesprechung zum 17. Gespräch fest, daß sie geschlossen die Sitzung verlassen und eine vorbereitete Resolution abgeben würden, falls von seiten der Regierung ein erneuter Versuch unternommen werden sollte, die Gewerkschaften durch die Veröffentlichung solcher Zahlen einseitig zu binden.⁴⁾

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 93

2) Ebenda

3) Vgl. ebenda, S. 176

4) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 17. Gespräch am 17.7.1970

Für die Mehrzahl der KA-Sitzungen erfolgte jedoch vorher keine strenge inhaltliche Festlegung des gewerkschaftlichen Vorgehens, was zur Folge hatte, daß sie bei den Gesprächen nicht geschlossen auftreten und den Meinungen der Regierung oder der Unternehmerseite kein einheitliches Gewerkschaftskonzept entgegenstellen konnten, wodurch die Aktionsfähigkeit der Gewerkschaftsfraktion mitunter erheblich litt. In einem vom DGB erstellten Strategiepapier im Anschluß an das 14. Gespräch der KA wurde festgestellt, daß Uneinigkeit und mangelnde vorherige Abstimmung dazu führen, die gewerkschaftliche Position in diesem Gremium tendenziell zu schwächen. Deshalb wurde vorgeschlagen, daß die gewerkschaftlichen Vertreter in Zukunft durch Vorstandsbeschluß gebunden in die Sitzungen gehen sollten.¹⁾ Diese Anregung wurde aber nie verwirklicht, vermutlich deshalb, weil sich die großen Einzelgewerkschaften nicht durch ein Votum des Gesamtvorstandes in ihrer Autonomie beeinträchtigen lassen wollten.

Die Gewerkschaftsvertreter betonten bei den Gesprächen der KA des öfteren, daß sie die Vereinbarungen in der Form der Zusicherung eines bestimmten Verhaltens, welche zwischen den Teilnehmern getroffen und durch das Communiqué der Öffentlichkeit bekanntgegeben wurden, zwar an alle zuständigen Gremien weiterleiten und sich für deren Beachtung einsetzen würden, jedoch keine Garantie für deren strikte Einhaltung übernehmen könnten. Obgleich die Vorsitzenden der Einzelgewerkschaften faktisch sicher einen nicht geringen Einfluß auf die Tarifpolitik ihrer Untergliederungen ausüben, betonten sie immer, daß die Tarifverhandlungszuständigkeit bei den Tarifkommissionen und nicht bei den Gewerkschaftsführungen liege. Aus diesem Grunde könnten sie auf tariflohnpolitischem Gebiet keine festen Zusagen machen, da sie deren Realisierung nicht erzwingen könnten.

1) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 14. Gespräch am 24.11.1969

Aber auch auf anderen Gebieten versuchten die gewerkschaftlichen Teilnehmer, sich nach Möglichkeit nicht festzulegen. Überhaupt waren sie bestrebt - insbesondere nach den wilden Streiks im Herbst 1969 -, durch ihr Verhalten dem Eindruck entgegenzuwirken, sie würden sich allzusehr mit der Regierung auf Kosten der Arbeitnehmer arrangieren. So scheiterten manche Passagen des ministeriellen Kommuniquéentwurfes an der Weigerung der Gewerkschaftsvertreter, die mit der Furcht vor einem negativen Öffentlichkeitsbild begründet wurde.¹⁾

Andererseits taktierten die gewerkschaftlichen Teilnehmer mit einem imaginären Basisvotum, an das sie zur Durchsetzung ihrer Forderungen aus taktischen Gründen gebunden zu sein vorgaben. So drohten sie in der 15. Sitzung mit der Aufkündigung ihrer Mitarbeit in der KA mit dem Argument, sie seien durch einen Beschluß ihres Bundeskongresses zum Austritt gezwungen, wenn die Nennung von Tariflohnsteigerungsraten nicht unterbleibe.²⁾

Das Verhalten der Teilnehmer an der KA wurde auch von den mit ihr verbundenen Publizitätswirkungen her bestimmt. Nachdem die Gewerkschaften spürten, welcher Druck über die öffentliche Meinung durch die Kommuniqués und die Orientierungsdaten erzeugt wurde, waren sie bestrebt, die gegen sie gerichteten Effekte abzubauen und durch eigene Öffentlichkeitsarbeit ihre Beteiligung an der KA publizistisch auszunutzen. So war die Herausgabe eigener konjunkturpolitischer Zielprojektionen durch die Gewerkschaften von der Intention bestimmt, den Absolutheitsanspruch regierungsamtlicher Daten zu relativieren und die Öffentlichkeit mit den gewerkschaftlichen Vorstellungen besser vertraut zu machen. Auch der Kampf der Ge-

1) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 16. Gespräch am 17.3.1970

2) Vgl. ebenda, 15. Gespräch am 12.1.1970

werkschaften um die Aufnahme kontroverser Meinungen der Gesprächsparteien in das Kommuniké entsprach dem Wunsch nach besserer Selbstdarstellung ihrer Positionen.

Als Schiller z.B. in der 16. Sitzung der KA die Teilnehmer dadurch zu überrumpeln versuchte, daß er seine Version des Kommunikés bereits publizieren ließ, während man sich in der Sitzung noch über die endgültige Formulierung stritt, veröffentlichten die Gewerkschaften am nächsten Tag eine eigene Stellungnahme.¹⁾ In der Folgezeit versuchten die gewerkschaftlichen Gesprächsteilnehmer, durch eigene Verlautbarungen vor, während und nach den Sitzungen die öffentliche Meinung für sich zu mobilisieren und der von Schiller geübten Kommuniképraxis entgegenzuwirken, die den Zweck verfolgte, eine - meist nicht existente - Übereinstimmung aller Teilnehmer der Öffentlichkeit zu suggerieren und die Politik des Wirtschaftsministers in der Öffentlichkeit besser darzustellen.

Die KA diene den Teilnehmern ohne Zweifel als "zusätzliche Publizitätsplattform"²⁾, da ihre Stellungnahmen im Zusammenhang mit den Gesprächen in der Öffentlichkeit auf mehr Interesse stießen und mehr Gewicht bekamen, als wenn sie nicht Mitglieder dieses Gremiums gewesen wären. Allerdings war dieses Publizitätsstreben der Teilnehmer nicht von Anfang an vorhanden, sondern wurde erst in dem Maße virulent, in welchem Schiller die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen verbunden mit dem Informationsmonopol, das er als einladender Wirtschaftsminister innehatte, zunehmend für seinen eigenen Vorteil auf Kosten der übrigen Gesprächsteilnehmer gebrauchte.

1) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 16. Gespräch am 17.3.1970

2) Rupp, H., a.a.O., S. 12

5.1.4 Die Lohnpolitik der Gewerkschaften

Die Lohnpolitik der Gewerkschaften im Zeitraum von 1967 bis Mitte 1969 war durch eine weitgehende Zurückhaltung gekennzeichnet. Der DGB wollte das Schillersche Konjunkturprogramm, das eine Belebung der Konjunktur durch die Gewährung außerordentlich großer Investitionsanreize für die Unternehmer vorsah, nicht durch eine aggressive Lohnpolitik gefährden, welche die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen im Aufschwung verschlechtert hätte. Deshalb handelten die Tarifkommissionen in diesen Jahren sehr geringe Lohnerhöhungen aus und ermöglichten damit einen Investitionsboom großen Ausmaßes.

Neben dem Wunsch, die offizielle Wirtschaftspolitik durch ihr eigenes Verhalten zu unterstützen, war die gewerkschaftliche Lohnpolitik auch durch eine grobe Fehleinschätzung der konjunkturellen Entwicklung bestimmt. Da sie nicht damit rechneten, daß sich die als "Aufschwung nach Maß"¹⁾ geplante Konjunkturankurbelung derart rasant vollziehen würde, schlossen sie überwiegend langfristige Tarifverträge ab. In einigen Fällen wurden sogar die bestehenden Verträge von den Gewerkschaften nicht fristgerecht gekündigt, da sie in der Beurteilung der konjunkturellen Situation sehr unsicher waren. Teilweise standen die Gewerkschaften auch noch unter dem Schock der Rezession von 1966, die infolge Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit zum Teil empfindliche Lohneinbußen für die Arbeitnehmer gebracht hatte. Z.B. schlossen IGM und BSE für die Beschäftigten in der Montanindustrie noch Mitte 1968 Tarifverträge mit 18monatiger Laufzeit ab, die den Arbeitnehmern nur eine bescheidene Erhöhung ihrer Einkommen gewährten.

1) Schiller, K., Die Pferde müssen wieder saufen!, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 1, S. 31

"Während die IG Metall eine stufenweise Erhöhung von 5 % ab 1.6.1968 und weitere 2 % ab 1.3.1969 vereinbarte (Schnitt bei 18 Monaten: 6 %), erreichte die IG Bergbau ab 1.7.1968 sogar nur 5,5 %."1)

Die Tarifabschlüsse anderer Gewerkschaften in dieser Zeit bewegten sich in demselben Rahmen, sodaß sich bei einer starken Zunahme der Unternehmergewinne die relative Einkommensposition der Arbeitnehmer erheblich verschlechterte. Dies zeigt sich deutlich an dem Knick, den die Entwicklung der Lohnquote (Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Sozialprodukt) im Jahr 1968 aufweist. Während sie bis 1967 kontinuierlich bis auf 65,9 ansteigt, fällt sie 1968 um 2 Punkte und erreicht erst wieder 1970 ihren ursprünglichen Stand.²⁾

Während 1967 die Einkommensentwicklung insofern ausgeglichen war, als die Einkommen aus unselbständiger Arbeit gegenüber dem Vorjahr ebenso stagnierten wie diejenigen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, fiel 1968 die Entwicklung beider Größen so weit auseinander, daß es zu einem Zurückbleiben der Lohneinkommen hinter den sprunghaft gestiegenen Gewinneinkommen kam. Die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nahmen im Jahr 1968 gegenüber dem Vorjahr brutto um 17,8 %, netto sogar um 22 % zu, während die Einkommen aus unselbständiger Arbeit mit 6,8 % bzw. 5,2 % eine wesentlich geringere Steigerung erfuhren.³⁾ Aus der positiven bzw. negativen Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommenssteigerung bei Unternehmern bzw. Arbeitnehmern läßt sich zudem die unterschiedliche steuerliche Behandlung beider Einkommensgruppen ablesen.

1) Schmidt, E., a.a.O., S. 109

2) Vgl. Jahresgutachten 1971/72, Tz. 74, Tab. 9

3) Quellen: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Februar 1968, S. 10 ff., und März 1969, S. 7 ff.

"Während bei den Unternehmen das Einkommen nach Abzug der Steuern eine erheblich höhere Wachstumsrate aufweist als vor Abzug der Steuern, ist es bei den Lohn- und Gehaltsempfängern umgekehrt."1)

Zwar ist die ungleichgewichtige Einkommensentwicklung, die diesen Konjunkturaufschwung kennzeichnet, in starkem Maße durch die steuerliche Entlastung der Unternehmereinkommen entstanden, aber darüber hinaus "haben die Gewerkschaften durch ihre zurückhaltenden Lohnforderungen in der Aufschwungphase selbst zu einem erheblichen Teil zur Gewinnexplosion von 1968/69 beigetragen"2). Giersch sieht die Hauptursache für das Entstehen dieser Situation folgendermaßen:

"Die Gewerkschaften wollten sich vom Sachverständigenrat nicht in die Lohnpolitik hineinreden lassen mit dem Ergebnis, daß sie sich an die Leitlinie des Bundeswirtschaftsministers hielten, dessen Zielprojektion nicht 6 1/2 v.H. Sozialproduktzuwachs vorsah, wie der Sachverständigenrat für 1968 anvisiert hatte, und nicht gut 7 v.H., wie die amtliche Statistik jetzt ausweist, sondern ... nur 4 v.H. Infolgedessen brachte der neue Aufschwung einen Lohn-Lag wie nie zuvor und eine Gewinnexplosion, die alles bisherige in den Schatten stellt."3)

Obwohl der Sachverständigenrat für 1968 eine Steigerung der Reallohne von 4 bis 4,5 % empfohlen hatte4), erreichten diese 1968 tatsächlich nur eine Erhöhung um 3 %. Daher kommt der Rat zu dem Urteil, die gewerkschaftliche Tarifpolitik habe den Lohn-Lag im Aufschwung 1968 entscheidend bestimmt.5)

Denn "die effektiven Reallohne nahmen 1967/68 ... um 2 bis 2,5 v.H. weniger zu, als nach den Regeln einer kosten-niveau-neutralen Lohnpolitik und bei Einrechnung eines Hochbeschäftigungs-Sicherungsabschlags möglich gewesen wäre. Dadurch ist die Einkommensverteilung im Jahre 1968 zu Lasten der Löhne von dem abgewichen, was durch die Marktkräfte auf mittlere Frist bedingt wird."6)

-
- 1) Huffscheid, J., Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, 2. Aufl., Frankfurt 1969, S. 166
 - 2) Cassel, D., Die Konzertierte Aktion: Instrument einer rationalen Stabilisierungspolitik?, in: Cassel, D. (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 253
 - 3) Giersch, H., zit. nach: Schmidt, E., a.a.O., S. 110
 - 4) Vgl. Jahresgutachten 1967/68, Tz 323
 - 5) Vgl. Jahresgutachten 1968/69, Tz 24
 - 6) Jahresgutachten 1970/71, Tz 40

Da der Sachverständigenrat bei dieser Berechnung von seinem Konzept der kostenniveauneutralen Lohnpolitik¹⁾ ausgeht, bedeutet dies, daß die Tarifabschlüsse 1967/68 erheblich unter der Höhe blieben, welche die Gewerkschaften üblicherweise bei ihren Lohnverhandlungen als Untergrenze betrachten, nämlich die Steigerungsrate der Gesamtproduktivität. Insofern läßt sich behaupten, daß die Gewerkschaften in dieser Zeit "eine lohnpolitische Praxis verfolgt haben, die der Forderung einer produktivitätsorientierten und kostenniveauneutralen Lohnpolitik weitgehend entsprach"²⁾.

Auch im 1. Halbjahr 1969 blieben die Tarifabschlüsse deutlich unter 10 %, sodaß trotz der inzwischen verminderten Wachstumsrate der Unternehmereinkommen der eingetretene Lohn-Lag nicht beseitigt wurde. Erst die wilden Streiks, in denen sich der angestaute Unmut über die unzureichende Lohnentwicklung der Aufschwungphase und die Verschlechterung der relativen Einkommensposition der Arbeitnehmer gegenüber den Unternehmern entlud, brachten wieder mehr Bewegung in die Lohnentwicklung. Die Tarifabschlüsse im letzten Vierteljahr 1969 sahen durchwegs Lohnsteigerungen von mehr als 10 % vor, sodaß sich die Schere zwischen Lohnerhöhung und Produktivitätssteigerung langsam schloß, zumal letztere in der sich abzeichnenden Hochkonjunktur bereits wieder rückläufig war.

Diese Lohnentwicklung setzte sich 1970 unvermindert fort und erreichte durch eine große Zahl von Tarifabschlüssen nahezu alle Wirtschaftsbereiche. Während die Bundesregierung durch einen 8prozentigen Abschluß im Öffentlichen Dienst ein deutliches Orientierungsdatum zu setzen versuchte, konnten die Arbeitgeber in den anderen Wirtschaftsbereichen Lohnerhöhun-

1) Zum Konzept der kostenniveauneutralen Lohnpolitik, siehe Jahresgutachten 1964/65, Tz 248

2) Mayer, E., a.a.O., S. 120 f.

gen von mehr als 10 % nicht verhindern, obwohl sie auf die inzwischen verschlechterte Gewinnsituation hinwiesen.

Obgleich die Arbeitsproduktivität im ersten Halbjahr 1970 nur noch um 1,6 % zunahm¹⁾ und sich das Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 5,8 % erhöhte, stieg das Einkommen aus unselbständiger Arbeit um 17,6 %²⁾. Deshalb kommt der Sachverständigenrat in der Beurteilung der damaligen Verteilungssituation zu folgendem Schluß:

"Die Lohnpolitik der Gewerkschaften, die nach dem ausgeprägten Lohn-Lag im Aufschwung auf eine Änderung der Einkommensverteilung gerichtet ist, erreichte, daß sich die Verteilung der Realeinkommen gegenüber dem Vorjahr zugunsten der Arbeitnehmer verschob."³⁾

Diese plötzliche lohnpolitische Aktivität resultierte jedoch - wie später aufgezeigt wird - zum größten Teil aus der damals sehr hohen Lohndrift und den wilden Streiks des Herbstes 1969.

Würdigt man das gewerkschaftliche Verhalten der Jahre 1967 bis 1969 bis zum Ausbruch der wilden Streiks, so ist festzustellen, daß die Gewerkschaften "zu Gefangenen ihrer eigenen Kooperationsbereitschaft und ihres Vertrauens in eine entschieden zu pessimistische Einschätzung der konjunkturellen Entwicklung durch die Regierung"⁴⁾ geworden sind. Auch wenn dies von Gewerkschaftsseite heftig bestritten wurde, trifft doch die Behauptung zu, daß sie ihre Tarifstrategie an den Orientierungsdaten der Regierung ausgerichtet haben.⁵⁾ Zwar sind die Vorwürfe einiger exponiert linker Gewerkschaftskritiker etwas überspitzt, die besagen, daß sie sich "in ihrer praktischen Politik im Gegensatz zu allen verbalen Bekundungen der staatlichen Einkommenspolitik unterworfen"⁶⁾

1) Vgl. Jahresgutachten 1970/71, Tz 40

2) Vgl. ebenda, Tz 54 und 56

3) Ebenda, Tz 48

4) Cassel, D., a.a.O., S. 253

5) Vgl. Beyfuß, J., a.a.O., S. 29

6) Schmidt, E., IG Metall 1966-1972. Von der Opposition zur Kooperation, in: Jacobi, O. u.a. (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch '72, Frankfurt 1972, S. 65

hätten, jedoch ist für diese Zeitspanne der ganz massive Einfluß der Regierung auf die Gewerkschaften nicht von der Hand zu weisen. So wurde zurecht erklärt, daß sich die Gewerkschaften "ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung bewußt"¹⁾ gewesen seien.

Wenn es auch problematisch erscheinen mag, aus der Entwicklung der Einkommenssituation dieser Jahre den Schluß zu ziehen,

"Gewinnerhöhung der Unternehmer, Erhöhung der Unternehmereinkommensquote am Volkseinkommen, kurz: Senkung der Lohnquote, das ist der materielle Inhalt dessen, was sich hinter der Schlagwortfassade der Konzertierten Aktion verbirgt"²⁾,

und somit die 1968 entstandene Situation als durch die Regierung intendiert und damit als eigentliches Ziel der KA zu bezeichnen, so ist es ebenso zweifelhaft, jede faktische Wirkung auf das Verhalten zu leugnen, wie Adam dies mit seiner Behauptung tut:

"Bei Abwägung aller Faktoren ergeben sich kaum Anhaltspunkte dafür, daß die Tarifaufonomie und die gewerkschaftliche Handlungsfreiheit bisher durch die Konzertierte Aktion eingeengt worden ist."³⁾

Zwar trifft der Einwand zu, daß Lohn-Lags nicht erst seit Bestehen der KA existieren, sondern eine Erscheinung sind, welche in allen vorangegangenen Konjunkturzyklen zu beobachten waren; allerdings weist der Sachverständigenrat darauf hin, daß die Tariflöhne 1968 im Durchschnitt weniger erhöht worden sind als in vergleichbaren Jahren früherer Zyklen⁴⁾, sodaß das Argument des aufschwungsbedingten Lohn-Lags

1) Sweerts-Sporck, P., Was sollen die Gewerkschaften tun?, in: Der Volkswirt 1970, H. 29, S. 8

2) Huffscheid, J., Die Politik des Kapitals, a.a.O., S. 164

3) Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 57

4) Vgl. Jahresgutachten 1969/70, Tz 68

nicht zutrifft. Wenn diese Entwicklung auch nicht ausschließlich auf die KA zurückzuführen ist, so hatte doch insgesamt gesehen die politische Lage dieser Zeit erheblichen Einfluß auf das ungewöhnliche gewerkschaftliche Verhalten auf dem Sektor der Tariflohnpolitik.

5.1.5 Die politischen Aktivitäten der Gewerkschaften

Ebenso wie auf dem Gebiet der Tariflohnpolitik sind die Gewerkschaften im Bereich der allgemeinen Politik seit 1967 bemüht, durch ihr Verhalten die Regierung in ihrer Arbeit zu unterstützen. Während frühere CDU/CSU-geführte Regierungen der harten Kritik der Gewerkschaften ausgesetzt waren, nahmen diese gegenüber der Regierung der Großen Koalition eine wohlwollende Grundeinstellung ein, wobei sie nur an Einzelmaßnahmen der Regierung - insbesondere bei CDU/CSU-Ministern - Kritik übten. So rückte z.B. die Forderung nach erweiterter Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft, die seit dem Wiederaufbau der Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg am konstantesten und hartnäckigsten von allen gewerkschaftlichen Zielen in ihren Programmen und Aktionen vertreten wurde, während der Zeit der Großen Koalition fast ganz in den Hintergrund, da man vermeiden wollte, durch die Propagierung dieser Forderungen die SPD in Schwierigkeiten mit dem Koalitionspartner zu bringen und damit eventuell die Beteiligung der SPD an dieser Regierung in Frage zu stellen.

Die gewerkschaftliche Politik dieser Zeit war vielmehr von den Überlegungen bestimmt, wie die sozialdemokratische Position innerhalb der Regierung und speziell in Hinblick auf die Bundestagswahl 1969 gestärkt werden könnte. So resultierte die anhaltend mäßige Tariflohnpolitik der Gewerkschaften 1969 aus dem Wunsch, den von der SPD in besonderem Maße umworbenen - weil als potentielle Wechselwähler betrachteten - Mittelstand nicht durch eine massive und hohe Lohnbewegung

zu verschrecken.¹⁾ Andererseits machten die Gewerkschaften auch keinen Hehl daraus, welcher Partei die Sympathien der Arbeitnehmer tendenziell mehr gelten würden und versuchten noch stärker als bei früheren Wahlkämpfen, sich massiv zugunsten der SPD auszusprechen und einzusetzen. Brenner würdigte z.B. die Arbeit der Regierung der Großen Koalition ausdrücklich und kam dann zu folgendem Schluß:

"Am Ende einer solchen Betrachtung fällt es dem Gewerkschafter nicht schwer festzustellen, welche Partei mehr und welche weniger für die Interessen der Arbeitnehmer getan hat. ... Als sozialdemokratischer Gewerkschafter hoffe ich, daß die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik nicht einer demagogischen Propaganda zum Opfer fallen, sondern nüchtern abwägen, was die Parteien für sie getan haben. ... Wenn die Wähler am 28. September diese Tatsachen beherzigen, dann müßte sich die Waagschale zugunsten der SPD neigen."²⁾

Wie sehr die Politik der Gewerkschaften danach ausgerichtet war, die Regierung zu unterstützen, zeigt sich anhand ihrer Haltung im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Notstandsgesetze. Insgesamt standen die Gewerkschaften der Notstandsgesetzgebung sehr uneinheitlich gegenüber. Im Gegensatz zu den meisten anderen Einzelgewerkschaften verstand sich die IG Metall von Anfang an als erklärte Gegnerin diesbezüglicher parlamentarischer Bestrebungen, als diese zu Ende der 50er Jahre durch die CDU ins Gespräch gebracht wurden. So beteiligte sich die IGM u.a. personell und materiell am "Kuratorium Notstand der Demokratie". Auch der Regierungswechsel änderte zunächst nichts an der Haltung der Gewerkschaft, obwohl bekannt wurde, daß die Verabschiedung der Notstandsgesetze einen wesentlichen Punkt der Koalitionsvereinbarungen ausmachte. Obgleich die IGM aber noch 1967 durch Aufklärungsarbeit versucht hatte, einen breiten Widerstand in der Bevölkerung zu mobilisieren, war sie dann in der letzten Pha-

1) Vgl. Schmidt, E., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, a.a.O., S. 149

2) Brenner, O., Die Politik..., a.a.O., S. 302

se vor der Verabschiedung dieser Gesetze nicht mehr bereit, über einen lediglich verbalen Protest hinauszugehen. Schließlich distanzierte sich die IGM noch von der durch sie mitinitiierten Bewegung, indem sie sich nicht an dem zentralen Sternmarsch der Notstandsgegner nach Bonn beteiligte, sondern zu gleicher Zeit eine Art Trauerfeier der Demokratie im Saale veranstaltete. Zu diesem Vorgang bemerkte der frühere Pressesprecher der IG Metall, Eberhard Schmidt:

"Die Frage der Regierungsbeteiligung der SPD, die mit dieser Frage gekoppelt ist, scheint der IG Metall-Führung wichtiger als der konsequente Kampf gegen die Notstandsgesetze."1)

Unmittelbar vor Ausbruch der wilden Streiks beschäftigte sich "Die Weltwoche Zürich" mit den deutschen Gewerkschaften anlässlich des 20jährigen Bestehens des DGB und kam zu der interessanten Feststellung:

"Im internationalen Vergleich sind die deutschen Gewerkschaften die Musterknaben. ... Dies gilt besonders für die letzten 20 Jahre, auf die nunmehr der DGB zurückblicken kann. Die deutschen Gewerkschaften sind nicht nur friedlich. Sie besitzen in der Bundesrepublik auch erheblichen Einfluß auf Staat und Gesellschaft. ... Wo immer in der BRD wichtige Entscheidungen gefällt werden, kann man sicher sein: der DGB ist überall dabei. ... In dieser Integration der deutschen Gewerkschaften in Staat und Gesellschaft liegt auch das Geheimnis ihrer Friedlichkeit."2)

1) Schmidt, E., IG Metall 1966-1972, a.a.O., S. 67

2) Friedl, G., Deutscher Gewerkschaftsbund nach 20 Jahren: Gesellschaftlich integriert, in: Die Weltwoche Zürich vom 23.5.1969, S. 21

5.2 Die Phase der kritischen Teilnahme

5.2.1 Die Auswirkungen der Septemberstreiks auf das gewerkschaftliche Verhalten

Im September 1969 kam es bei verschiedenen Industriebetrieben in der Bundesrepublik erstmals zu wilden, d.h. weder von den Gewerkschaften ausgerufenen noch von ihnen getragenen spontanen Arbeitsniederlegungen größeren Ausmaßes ohne vorherige Kündigung der bestehenden Tarifverträge. Initiiert wurde diese Streikbewegung durch die Arbeitsniederlegung von 27 000 Arbeitern in 3 Werken des Hoesch-Konzerns, die aus einer allgemeinen Unzufriedenheit über die nicht vollzogene Lohnangleichung mit den anderen fusionierten Betrieben des Konzerns erfolgte. Dieser Streik wirkte als Auslöser für eine ganze Reihe von spontanen Arbeitsniederlegungen, die große Teile der Montanwirtschaft erfaßten.¹⁾ Insgesamt beteiligten sich an dieser wilden Streikbewegung über 140 000 Arbeitnehmer in 69 Betrieben.²⁾

Während bei Hoesch betriebsinterne Faktoren, nämlich die ungleiche Entlohnung für gleiche Arbeiten in verschiedenen Betrieben des Konzerns die Ursache des spontanen Streiks darstellte, wandten sich im weiteren Streikverlauf die Arbeiter anderer Unternehmen gegen die bestehenden Tarifverträge schlechthin, da sie angesichts der guten konjunkturellen Situation mit diesen nicht mehr zufrieden waren.

"Die tiefer liegende Ursache des Streiks war in der konjunkturellen und strukturellen Entwicklung begründet, in der sozialen Asymmetrie, die durch die 'konzertierte Aktion' noch vergrößert worden war."³⁾

1) Vgl. Nickel, W., a.a.O., S. 444 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 458

3) Ebenda, S. 449

So ergab eine Befragung durch das infas-Institut in 4 bestreikten Werken nach den Motiven der spontanen Arbeitsniederlegungen eine starke Unzufriedenheit der Arbeitnehmer mit ihrer damaligen materiellen Lage:

"Als Hauptgründe für den Streik wurden in den Stahlwerken genannt: zu niedrige Löhne im Vergleich zur Wirtschaftslage, zu niedrige Löhne im Vergleich zu anderen Betrieben."1)

In den befragten Betrieben des Bergbaus wurden dieselben Antworten, allerdings in umgekehrter Reihenfolge gegeben. Auch andere Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, daß es den streikenden Arbeitern nicht um langfristige Motive - wie Änderung der Besitzverhältnisse der Wirtschaft - oder um politische Ziele ging, sondern ausschließlich um momentane Einkommensverbesserungen.

"Hierfür war bezeichnend, daß sich die Arbeiter im September 1969 auf ökonomische Fragen beschränkten und weiterreichende politische Forderungen nicht nur nicht erhoben, sondern bewußt zurückwiesen."2)

Auf eine Besonderheit der erhobenen Lohnforderungen weist E. Schmidt hin, nämlich auf die Tatsache, daß im Gegensatz zu der gewerkschaftlichen Tarifverhandlungspraxis von den spontan Streikenden nicht prozentuale Erhöhungen verlangt wurden, sondern einheitliche absolute Stundenlohnsatzsteigerungen. Er sieht darin eine Ablehnung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik, die eine weitgehende "Anpassung an das Leistungsprinzip"³⁾ beinhalte und zu einer ständigen Vergrößerung der Lohnunterschiede einzelner Entlohnungsgruppen geführt habe, indem sie mit jeder prozentualen Lohnerrhöhung den Besserver-

1) Schmidt, E., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, a.a.O., S. 112

2) Schumann, M. u.a., Am Beispiel der Septemberstreiks - Anfang der Rekonstruktionsperiode der Arbeiterklasse, Frankfurt 1971, S. 162

3) Schmidt, E., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, a.a.O., S.123

dienenden einen absolut größeren Einkommenszuwachs gegenüber denjenigen verschaffte, die sich am unteren Ende der Lohnskala befanden. Tatsächlich ist zu beobachten, daß die Gewerkschaften in den letzten Jahren immer mehr dazu übergegangen sind, durch Sockelbeträge und Vorweganhebungen eine mittlere Politik zwischen der prozentualen und der linearen Lohnerhöhung zu praktizieren.

Wenn auch der Meinung Schmidts, die spontanen Streiks seien als Ausdruck der Auflehnung der Arbeiter gegen das institutionalisierte Konfliktregelungssystem gewerkschaftlicher Tarifpolitik zu bewerten¹⁾, nicht voll zugestimmt werden kann, so ist doch ein gewisser Vertrauensschwund der Arbeitnehmer gegenüber ihren Gewerkschaften nicht zu leugnen, welcher sich in diesen Aktionen manifestierte.

"Die Tatsache, daß sich wichtige Teile der Arbeiterschaft nicht mehr von den Gewerkschaften vertreten fühlten, obwohl sie selbst überwiegend Gewerkschaftsmitglieder sind, ist ... ein bemerkenswertes politisches Faktum."²⁾

Obgleich von gewerkschaftlicher Seite betont wurde, daß sich die Aktionen nicht gegen die Funktionäre richteten, ist allein das Faktum, daß gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer³⁾ mit den Worten "Sofort mehr Lohn durch unseren eigenen Streik"⁴⁾ zur Selbsthilfe griffen, ein großer Mißtrauensbeweis gegenüber den Gewerkschaften.

"Die Arbeiter schoben in vielen Fällen die gesetzlich verankerte Institution des von ihnen direkt gewählten Betriebsrates beiseite, der in der Praxis meist mehrheitlich aus Gewerkschaftern zusammengesetzt ist, und sie desavouierten die Gewerkschaftsführungen und die Institution der Tarifautonomie."⁵⁾

1) Vgl. Schmidt, E., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, a.a.O., S. 99 und 170

2) Ebenda, S. 7

3) Der Organisationsgrad in den bestreikten Betrieben lag in einigen Fällen bei nahezu 100 %, vgl. dazu: Schmidt, E., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, a.a.O., S. 129

4) Thorm, W., Wilde Streiks treffen die Gewerkschaften, in: FAZ vom 8.9.1969, S. 1

5) Nickel, W., a.a.O., S. 457

Dennoch kann nicht behauptet werden, daß sich die wilden Streiks expressiv gegen die Gewerkschaften richteten; vielmehr wurden sie von den Streikenden, die sich von einem spontanen Alleingang mehr versprachen, übergangen und ignoriert. Daß es während der Streiks gelegentlich zu verbalen Angriffen gegen Gewerkschaftsfunktionäre kam, läßt den Schluß einer weitverbreiteten Enttäuschung und daraus resultierenden Ablehnung der Gewerkschaften nicht zu. In einer Untersuchung wurde die Stimmung in der Arbeitnehmerschaft folgendermaßen beschrieben:

"Vielmehr artikuliert sich die Stimmung der Belegschaften vielschichtig. Während die Masse der Arbeiter starke emotionale Reaktionen zeigt, ist die Haltung der aktiven Gewerkschafter und Streikkader differenzierter und kann in der Regel als 'gewerkschaftskritisch' eingestuft werden. ... Das zeigt sich u.a. auch darin, daß Gewerkschafts-austritte in nennenswertem Umfang nicht registriert werden können."1)

Wie aus einer Intensivbefragung unter den Streikenden hervorgeht, waren allerdings 49 % mit der Tarifpolitik der zuständigen Gewerkschaft nicht zufrieden gegenüber 30 %, die sie als gut bezeichneten.2)

Durch die wilden Streiks gerieten die Gewerkschaften in eine überaus peinliche Situation, die sie nur mit Mühe meistern konnten. Da die laufenden Tarifverträge noch nicht gekündigt waren, sahen sich die Gewerkschaften gezwungen, sich an die tarifvertragliche Friedenspflicht zu halten, und durften die Aktionen der Streikenden nicht unterstützen. Andererseits mußten sie die Bewegung in den Griff bekommen, um nicht noch gänzlich ihr Ansehen dadurch zu verlieren, daß eine Einigung zwischen den wild Streikenden und den Geschäftsleitungen unter Ausschluß der gewerkschaftlichen Tarifkommissionen zu-

1) Institut für Marxistische Studien und Forschungen (Hrsg.), Die Septemberstreiks 1969, Köln 1969, S. 261

2) Vgl. Nickel, W., a.a.O., S. 463

standekam. Deshalb versuchte z.B. die IG Metall, schnellstens in Verhandlungen mit den zuständigen Unternehmensleitungen die Forderungen der Streikenden durchzusetzen, wobei sie sich grundsätzlich mit deren Anliegen solidarisierten und sich lediglich von der Art ihres Vorgehens distanzierten. Allerdings brachte sie ihr Aufruf, die Arbeit wieder aufzunehmen, in die Gefahr, "im Sinne einer 'Ordnungsfunktion' zugunsten der Unternehmer als Instrument einer Disziplinierung der streikenden Arbeiter eingesetzt und dadurch weiter ihrer Basis entfremdet zu werden"¹⁾.

Wesentlich undiplomatischer als die IG Metall verhielt sich die IG Bergbau gegenüber der spontanen Streikbewegung. In offenbar falscher Einschätzung des Streikausmaßes und seiner Motive versuchte sie, sich von den Streiks zu distanzieren und eine Verschwörertheorie aufzubauen, derzufolge der Streik nicht von den Arbeitern ausgegangen, sondern von irgendwelchen fremden Gruppen angezettelt worden sei.

"Die IG Bergbau fand sich mit dieser Interpretation der Streikbewegung im Kreis des DGB-Bundesvorstandes isoliert, ebenso wie mit der Absicht, die Bezahlung der Streikschichten durch die Bergbauunternehmen zu verhindern."²⁾

Die Mehrheit der Gewerkschaften erkannte nämlich sofort das Signal, welches ihnen mit diesen Aktionen von seiten der Arbeiterschaft gesetzt worden war, und richtete ihr Verhalten in der Folgezeit daran aus. Die wilden Streiks stellten somit für die Gewerkschaftsfunktionäre einen heilsamen Schock dar, der ihnen zeigte, daß sie teilweise den Kontakt zur Basis verloren und von dieser losgelöst ihre eigene Politik betrieben hatten.

1) Hoffmann, R., Die Ursachen der spontanen Streiks, in: Gewerkschaftliche Umschau 1970, H. 1/2, S. 7

2) Schmidt, E., Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, a.a.O., S. 152

"Denn die wilden Streiks haben ... in der Tat gezeigt, daß die Gewerkschaften nicht zu radikal, sondern im Gegenteil bisher in den Augen vieler Arbeitnehmer zu lasch agiert, gehandelt und verhandelt haben."1)

Durch ihre deutliche Rücksichtnahme auf allgemein- und lohnpolitischem Gebiet gegenüber der Regierung lösten die Gewerkschaften ungewollt eine Vertrauenskrise zwischen sich selbst und ihren Mitgliedern aus.

"Mit anderen Worten: die Solidarität zwischen Arbeitnehmern und Gewerkschaften ist zerbrochen daran, daß die Gewerkschaften sich solidarisch mit der staatlichen Konjunktur- und Wirtschaftspolitik verhalten haben. Dies ist ihnen nicht gedankt worden."2)

Deshalb versuchten sie in der Folgezeit, diese Vertrauenseinbußen wieder wettzumachen, indem sie sich stärker und nach außen hin sichtbar besonders auf die Interessenvertretung ihrer Mitglieder verlegten. Die Schutzfunktion stand somit wieder im Vordergrund der gewerkschaftlichen Bemühungen.

"Als im Anschluß an die wilden Streiks ... die Effektivverdienste bis zu 15 v.H. stiegen und sich die ohnehin schon bestehende Lohndrift noch weiter verstärkte, mußten die Gewerkschaften zu einer aggressiven Tariflohnpolitik übergehen, um ihren Prestigeverlust bei den Mitgliedern wieder aufzuholen."3)

Auch auf anderen Gebieten änderte sich die Haltung der Gewerkschaften unter dem Eindruck der Erfahrungen mit den Septemberstreiks. So versuchten sie, sich von dem Verdacht einer allzu engen Zusammenarbeit mit der Regierung dadurch zu befreien, daß sie wieder eine stärkere Gegenposition einnahmen und ihre vorher geübte Rücksichtnahme weitgehend aufgaben. Der Volkswirt stellte dazu treffend fest:

1) Weber, H., Solidarität in der Wirtschaft? Die konzertierte Aktion und ihre Probleme, in: Rendtorff, T./Rich, A. (Hrsg.), Humane Gesellschaft, Zürich 1970, S. 282 f.

2) Ebenda, S. 283

3) Cassel, D., a.a.O., S. 253

"Aus organisationspolitischem Eigeninteresse glaubt man, nicht anders handeln zu können, selbst wenn man sich in Gegensatz zur Regierung stellt, die man als die 'eigene' ansieht."1)

Es wurden wieder in zunehmendem Maße politische Forderungen an die Regierung gestellt, die sich gegen bestehende Koalitionsvereinbarungen wandten, wie z.B. in der Frage der Neuregelung des Betriebsverfassungsgesetzes oder im Mitbestimmungsbereich sowie auf dem Gebiet der Vermögensbildung. Nach den Bundestagswahlen im Jahre 1969 veröffentlichte der DGB einen Forderungskatalog, aus dem die Regierung und die Öffentlichkeit ersehen konnten, was sich die Gewerkschaften von der neuen Regierung erwarteten.

Insbesondere änderte sich ihre Haltung gegenüber der KA, da ihre Beteiligung an dieser Gesprächsrunde mehr und mehr in das Kreuzfeuer der Kritik ihrer Mitglieder geriet. Zwar konnten sich die Gewerkschaften aus Rücksicht auf die öffentliche Meinung nicht zum Verlassen dieser Veranstaltung entschließen, doch war ihre weitere Mitarbeit äußerst distanziert und streng darauf bedacht, alles zu unterlassen, was den Anschein der Beeinträchtigung ihrer Tarifautonomie erwecken könnte.

5.2.2 Kritik aus den eigenen Reihen an der Konzertierten Aktion

Die Kritik an der Institution der KA und insbesondere an der gewerkschaftlichen Beteiligung seitens ihrer eigenen Mitglieder verstärkte sich nach 1969 noch erheblich. Dabei ist es interessant festzustellen, daß diese Kritik sich zuerst an der gewerkschaftlichen Funktionärsbasis artikulierte, von

1) Sweerts-Sporck, P., Die Konzertierte Aktion ist tot, in: Der Volkswirt 1970, H. 36, S. 37

der sie über die Gewerkschaftskongresse an die Führungsebene und an die Öffentlichkeit getragen wurde.

"Für nicht wenige der mittleren und unteren Funktionäre ... vertrat sich die Mitarbeit in der Konzertierte Aktion nicht mit ihrem Selbstverständnis als Gewerkschafter und ihrem Verständnis von den gewerkschaftlichen Aufgaben. Von diesen Funktionärsgruppen wurde die Opposition gegen die Politik der Vorstände getragen, die sich schon vor 1969 auf den Gewerkschaftstagen zu Wort meldete."1)

Während 1968 auf dem 9. Ordentlichen Gewerkschaftstag der IG Metall 7 Anträge von Gewerkschaftsgliederungen gestellt wurden, die sich sämtlich gegen die KA aussprachen, waren es 1971 auf dem 10. Kongreß bereits 16, von denen wiederum 8 kategorisch den Austritt der Gewerkschaftsvertreter aus diesem Gremium forderten. Bereits 1968 wurde u.a. folgender Antrag eingebracht, der die Stimmung von Teilen der Gewerkschaftsbasis deutlich zum Ausdruck bringt:

"Die IG Metall nimmt nicht mehr an den Verhandlungen der Konzertierte Aktion teil. Sie lehnt diese grundsätzlich ab. ... Durch die Beteiligung an der Konzertierte Aktion werden weder unsere Forderungen des Grundsatzprogramms realisiert, noch hat sie uns einen Schritt an die in ihm festgelegten Ziele nähergebracht."2)

Auf dem 10. IG Metall-Tag wurde von verschiedenen Delegierten die Meinung vertreten, man sollte sofort die KA verlassen, da sonst die Gefahr bestünde, daß die Gewerkschaften "zum Instrument einer gegen die Arbeiterinteressen gerichteten staatlichen Wirtschaftspolitik"³⁾ würden. In Hinblick auf die frühere Streikbereitschaft der Gewerkschaften und die in den Septemberstreiks zutage getretene Spontaneität der Arbeitnehmerschaft wurde argumentiert, ein paar Stunden

1) Bergmann, J., Neues Lohnbewußtsein und Septemberstreiks, in: Jacobi, O. u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 179

2) Protokoll des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, a.a.O., Anhang S. 216, Antrag Nr. 131

3) Zit. nach: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen 1971, H. 17, S. 8

Aktion hätten immer noch mehr eingebracht als hundert Stunden Konzertierte Aktion.¹⁾ Auch auf Kongressen anderer Gewerkschaften zeigte sich eine zunehmend kritischere Einstellung zur KA. So sagte K. Küpper von der IG Chemie vor dem 8. Kongreß seiner Gewerkschaft z.B., daß die Beteiligung an diesen Gesprächen den Gewerkschaften außer Bindungen nicht viel gebracht habe.²⁾ Auch der Vorsitzende der IG Druck und Papier, Leonhard Mahlein, sprach sich 1971 gegen die KA aus, als er erklärte:

"Eine Konzertierte Aktion in der gegenwärtigen Form wird von uns für überflüssig gehalten."³⁾

Gegen die massive Kritik ihrer Basis wandten sich vor allem immer wieder diejenigen Gewerkschaftsführer, welche selbst an den Gesprächen der KA teilnahmen. So setzte sich Brenner auf den erwähnten Kongressen seiner Gewerkschaft leidenschaftlich für die KA und die gewerkschaftliche Teilnahme an ihr ein, als er sagte:

"Die Konzertierte Aktion war und ist keine Einrichtung, bei der die Gewerkschaften zum Befehlsempfang anzutreten hätten."⁴⁾

"Deshalb halten wir auch die Forderung für falsch, die Gewerkschaften sollten aus der Konzertierten Aktion austreten. ... Die Konzertierte Aktion ist vielmehr Informationsaustausch, und wir wären schlecht beraten, wenn wir uns selbst davon ausschließen würden."⁵⁾

Durch die Antragskommissionen der Gewerkschaftstage wurden meistens die kritischen Anträge durch einen Entschließungsantrag abgefangen, in welchem nur sehr schwach ausgeprägte

1) Vgl. Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen 1971, H. 17, S. 9

2) Vgl. ebenda, 1969, H. 20, S. 9

3) Zit. nach ebenda, 1971, H. 17, S. 9

4) Protokoll des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, a.a.O., S. 215

5) Brenner, O., Die Konzertierte Aktion ist kein Komplott, a.a.O., S. 385

Kritik an der KA zu finden war, sodaß der Anschein erweckt wurde, die jeweilige Gewerkschaft stünde geschlossen hinter der Haltung, die der Vorstand in dieser Frage vertrat.¹⁾ Lediglich Gewerkschaften, die sich schon von Anfang an skeptisch zur KA geäußert hatten, gingen nach 1969 so weit, offiziell den Austritt der Gewerkschaftsvertreter durch einen Kongreßbeschuß zu fordern. So verabschiedeten die Delegierten auf dem 9. Gewerkschaftstag der Gewerkschaft Holz und Kunststoff (GHK) 1973 eine Resolution, nach welcher der Vorstand beauftragt wurde, im DGB auf den Austritt der Gewerkschaftsvertreter aus der KA hinzuwirken. Zwar konnte die GHK nicht damit rechnen, im DGB-Vorstand für diese Forderung eine Mehrheit zu finden, aber zumindest lag damit erstmalig ein Beschluß einer DGB-Gewerkschaft vor, in dem bedingungslos der Rückzug aus diesem Gremium verlangt wurde.²⁾ Wenn sich auch der DGB-Bundesvorstand nicht dazu entschließen konnte, seine Mitarbeit in der KA einzustellen, da er offenbar trotz evidenter Nachteile, welche die KA mit sich brachte, den daraus fließenden Sozialprestigewert sehr hoch einschätzte, so bewirkte das Basisvotum doch zumindest eine nüchternere Haltung und eine distanziertere Mitarbeit in diesem Gremium.

5.2.3 Veränderte Beurteilung der Konzertierten Aktion durch die Teilnehmer

Die zunehmende Kritik der Gewerkschaftsmitglieder und die Ereignisse des September 1969 führten allmählich auch bei den Führungsgremien der Gewerkschaften zu einem Umdenken in ihrer

1) Vgl. hierzu: Protokoll des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, a.a.O., Anhang S. 619, Entschließung 2

2) Vgl. Witt, G., Gegen Konzertierte Aktion, in: Vorwärts vom 13.9.1973, S. 11

Haltung gegenüber der KA. Auch bei den Teilnehmern selbst, die bis zum Herbst 1969 inzwischen 13 Gespräche im Rahmen der KA absolviert hatten, stellte sich eine realistischere Betrachtungsweise hinsichtlich der damit verbundenen Möglichkeiten ein, nachdem sich ihre anfänglichen Vorstellungen einer "Mitwirkung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik"¹⁾ und der KA als einer "Art Mitbestimmung"²⁾ in der Praxis nicht erfüllt hatten.

Andererseits war die im Anfangsstadium zwischen allen Beteiligten gegebene Interessenidentität, welche in dem gemeinsamen Ziel der raschestmöglichen Überwindung der Rezession bestand, 1969 nicht mehr gegeben. Vielmehr sah man großteils die Aufgabe der KA mit der Erreichung der Hochkonjunktur als bereits erledigt an.³⁾ Die Gewerkschaften verstanden in dieser Situation die KA als Sprachrohr zur Propagierung ihrer Forderungen nach Herstellung der versprochenen sozialen Symmetrie, während die Arbeitgeber- und Unternehmerseite sie als Forum der Zurückweisung und Dämpfung gewerkschaftlicher Lohnforderungen betrachtete und zu benutzen versuchte.

Diese "zunehmende Interessendivergenz zwischen den Tarifpartnern, die nach der Überwindung der konjunkturellen Schwierigkeiten effektiv wurde, prägte die Sitzungen der konzertierten Aktion im Jahr 1969 "4).

Nach den wilden Streiks waren die Gewerkschaften bemüht, keine scheinbare oder tatsächliche Beeinträchtigung ihrer Tarifautonomie durch die von der Regierung propagierte "Einkommenspolitik der leichten Hand"⁵⁾ hinzunehmen, zu deren

1) Schiller, K., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 71

2) Henschel, R., Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 204

3) Vgl. Mathias, W., a.a.O., S. 74

4) Beyfuß, J., a.a.O., S. 33

5) Schiller, K., Preisstabilität durch Globale Steuerung der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 18

Instrumentarium die Orientierungsdaten ebenso zählten wie die KA selbst. Obwohl die Gewerkschaften inzwischen erkannt hatten, daß die KA nichts mit einer Mitwirkung der autonomen Gruppen an wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu tun hatte, versuchten sie immer wieder, ihre Vorstellungen zur Einkommenspolitik zu propagieren, wie z.B. Christmann, als er ausführte:

"Eine Einkommenspolitik, die sich darauf beschränkt, den Gewerkschaften ihren Spielraum zuzuweisen, ohne sie an der Bestimmung der alternativen Ziele und damit an der Wirtschaftspolitik zu beteiligen, ist zum Scheitern verurteilt. Deshalb sind 'verordnete' Lohnleitlinien oder Orientierungsdaten, die die Gewerkschaften zum 'Residualfaktor der Wirtschaftspolitik' degradieren, entweder wirkungslos oder sie beschwören neue und zusätzliche Konflikte herauf, die eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik erheblich belasten können."1)

Da man in Gewerkschaftskreisen allmählich zu der Auffassung gekommen war, daß durch den Zwang der KA, allgemeine Zustimmung zu erlangen, keine durchgreifenden gesellschaftlichen Reformen durchzusetzen seien²⁾, verlor die gewerkschaftliche Mitarbeit in diesem Gremium stark an Attraktivität, zumal die Gespräche immer unverbindlicher wurden, weil sich keine Gruppe mehr auf irgendwelche Daten festlegen wollte. Die geänderte gewerkschaftliche Meinung faßte Peschel treffend wie folgt zusammen:

"Die Entwicklung der Konzentrierten Aktion hat eine Mitwirkung der Gewerkschaften an der Vorformung der Wirtschaftspolitik nicht zu erbringen vermocht. Sie tendiert statt dessen dahin, dem Wirtschaftsminister eine Mitwirkung an der Vorformung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik zu ermöglichen."3)

-
- 1) Christmann, A., Einkommenspolitik - Probleme und Aufgaben, in: WWI-Mitteilungen 1969, S. 129
 - 2) Vgl. Adam, H., Konzentrierte Aktion, Konzeptionen..., a.a.O., S. 207
 - 3) Peschel, P., a.a.O., S. 627

Trotz der Erkenntnis der Ineffektivität der KA in der praktizierten Form im Sinne ihrer Vorstellungen hielten die Gewerkschaftsvertreter an ihrer weiteren Teilnahme an der Gesprächsrunde fest. Gegen den Austritt aus der KA wurde argumentiert, man beraube sich dadurch eines - wenn auch sehr geringen - Artikulationsorganes und einer Informationsquelle. Außerdem ändere ein Austritt nichts an den Versuchen der Regierung, Lohndisziplinierung durch öffentlichen Druck zu schaffen. Denn:

"Ein solches 'Nein' der Gewerkschaften hindert keine Regierung daran, weiter Lohnorientierungsdaten zu nennen, 'Konzertierte Gespräche' mit anderen Gruppen abzuhalten oder die mittelfristige Planung mit ihren finanzpolitischen Konsequenzen im Steuer- und Sozialbereich nach ihren Vorstellungen auszurichten."1)

Dahinter verbarg sich die Sorge, die auch schon bei der Frage des Eintritts in die KA deutlich zum Ausdruck gekommen war, man würde sich von einer potentiellen Mitsprachemöglichkeit selbst ausschließen und gegnerischen Verbänden kampflos das Feld sozialpolitischer Auseinandersetzung und verhandlichter Einflußnahme überlassen. Adam umschrieb die damalige gewerkschaftliche Auffassung zur KA folgendermaßen:

"Man sieht in ihr ein Gremium, in dem es gilt, den gewerkschaftlichen Standpunkt zu vertreten, wobei man sich aber über die Möglichkeiten der Einflußnahme keine Illusionen macht."2)

Dementsprechend zurückhaltender waren auch die offiziellen Verlautbarungen über die KA. So stellte Henschel gegenüber seinen früher geäußerten hochgespannten Erwartungen 1969 lediglich die Informationsfunktion der Gespräche heraus.³⁾ Un-

1) Henschel, R., Gewerkschaften am Scheideweg, a.a.O., S. 219

2) Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 41

3) Vgl. Henschel, R., Ein Mißbrauch muß verhindert werden, in: Der Volkswirt 1969, H. 27, S. 30

ter den Teilnehmern der KA verbreitete sich zunehmend die Ansicht, daß es sich bei den Gesprächen um eine "mehr akademische Übung"¹⁾ oder - wie Seitenzahl es nannte - "eine Art Kaffeeklatschrunde"²⁾ handle, bei der man zwar irgendwelche Neuigkeiten erfahren könne, die jedoch keinerlei bedeutende Funktion besitze.

"Wie zu einer langweiligen Gartenparty gehen alle Geladenen und Dazugehörigen 'pflichtgemäß' zu dieser Veranstaltung hin, eben weil alle übrigen auch hingehen. Hier macht sich eine Gewöhnungs- und Routinewirkung bemerkbar, die mit dazu beigetragen hat, daß auch die Gewerkschaftsspitzen von einem Rückzug aus der KA stets abgesehen haben."³⁾

Wenn auch die KA von den meisten Teilnehmern zur persönlichen und verbandlichen Imagepflege benutzt wurde, so kam doch im weiteren Verlauf der Gespräche des öfteren die Meinung auf, diese Veranstaltung sei eine Farce, die den damit verbundenen Zeitaufwand nicht lohne.⁴⁾

5.2.4 Gewerkschaften zwischen Mitgliederauftrag und Regierungsloyalität

Entsprechend der veränderten Einstellung der Gewerkschaften zur KA gestaltete sich auch ihre weitere Mitarbeit in diesem Gremium. Nachdem der Applaus der ersten Jahre einer eher reservierten Haltung gewichen war, wurde auch das Verhalten der Gewerkschaftsvertreter bei den Gesprächen selbst zurückhaltend. Es war von der Befürchtung bestimmt, daß das gewerkschaftliche Ansehen durch die Teilnahme an dieser Veranstaltung leiden könnte. Infolgedessen unternahmen die gewerkschaft-

1) O.V., Stabilitätspakt zwischen SPD und DGB, in: Wirtschaftswoche 1972, H. 10, S. 10

2) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 94

3) Ebenda, S. 176

4) Vgl. Beyfuß, J., a.a.O., S. 62

lichen Teilnehmer dieser Gesprächsrunde den Versuch, jene Faktoren im Zusammenhang mit der KA zu eliminieren, welche ihrer Meinung nach das Bild der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit und insbesondere bei den Mitgliedern negativ beeinflußt hatten. Wichtigster Punkt hierbei war die scheinbare oder tatsächliche Einengung ihrer Tarifautonomie durch die Veröffentlichung lohnpolitischer Orientierungsdaten seitens der Regierung. Gegen diese psychologische Wirkung, die durch die öffentliche Meinung auf die Tarifverhandlungen der Gewerkschaften ausgeübt wurde, setzten sie sich in mehrfacher Hinsicht zur Wehr. So kämpften sie gegen die Nennung konkreter Lohnorientierungsdaten in Form von Stundenlohnsatzsteigerungsraten im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung sowie gegen alle sonstigen Versuche des Wirtschaftsministeriums und des Sachverständigenrates, aus globalen Orientierungsdaten konkrete Lohnerhöhungsgrenzen abzuleiten, wobei sie sogar mit dem Austritt aus der KA drohten, bis derlei Versuche unterblieben.¹⁾

Zum anderen begegneten sie dem Absolutheitsanspruch der amtlichen Zielprojektionen dadurch, daß sie ab 1969 jeweils eigene Daten veröffentlichten, welche die gewerkschaftliche Einschätzung der zukünftigen konjunkturellen Entwicklung wiedergeben sollten. Ferner unterließ es die Regierung auf Intervention des DGB, ihre wirtschaftlichen Prognosewerte auf Kommastellen genau anzugeben und dadurch den Eindruck äußerster Treffsicherheit hervorzurufen.²⁾

Außerdem versuchten die Gewerkschaftsspitzen, nach außen hin mehr Distanz zur Regierung zu wahren und den Eindruck eines umfassenden Konsensus zu zerstreuen. Besonders der Kritik vieler Mitglieder, denen die Nichtöffentlichkeit der Sitzun-

1) Vgl. Kap. 3.6.2, S. 155 f.

2) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 14. Gespräch am 24.11.1969

gen suspekt erschien, begegneten sie mit der Durchsetzung der Forderung nach Artikulation der eigenen abweichenden Auffassung im Sitzungskommuniqué. Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere in den Jahren 1970/71 Gebrauch gemacht, in welchen die Gewerkschaftsvertreter über die künftige wirtschaftliche Entwicklung prinzipiell anderer Meinung waren als Regierung und Unternehmerseite und infolgedessen auch den von der Regierung ergriffenen Maßnahmen nicht zustimmten. Denn während der Wirtschaftsminister damals den Boom als noch nicht gebrochen einschätzte und deshalb eine restriktive Politik verfolgte, befürchteten die Gewerkschaften ein erneutes Abgleiten in eine rezessive Phase und plädierten daher für Maßnahmen zur Stärkung der Massenkaufkraft und andere konjunkturstimulierende Mittel.¹⁾

Überhaupt waren die gewerkschaftlichen Teilnehmer in dieser Zeit kaum mehr dazu zu bewegen, Stellungnahmen abzugeben, welche ein stabilitätsbewußtes Verhalten versprachen. So bemühte sich z.B. Schiller in der 16. Sitzung am 17. März 1970 vergeblich, den Gewerkschaften die öffentliche Bereitschaft zu einem konzertierten Verhalten zur Überwindung des Preisauftriebs abzurufen. Die Gewerkschaftsvertreter begründeten ihre Weigerung damit, daß hierdurch bei den Mitgliedern leicht der Eindruck entstehen könne, sie seien mehr den Interessen der Regierung als denen ihrer Mitglieder verpflichtet.²⁾

Aus diesem Grund gingen sie gegenüber der sozialliberalen Regierung nach außen hin mehr auf Distanz und agierten wieder stärker aus einer bewußten Gegenposition. Allerdings führte auch die Erkenntnis über die Möglichkeiten und Gren-

1) Vgl. Kommuniqué des 19. Gesprächs im Rahmen der Konzertierten Aktion

2) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 16. Gespräch am 17.3.1970

zen dieser Koalition, deren Reformfähigkeit auf sozialpolitischem Gebiet durch den Regierungspartner FDP eingeschränkt wurde, zu einer gewissen Ernüchterung auf der Gewerkschaftsseite. So begnügte sich der auf die Durchsetzung der vollen paritätischen Mitbestimmung drängende DGB schließlich im Jahre 1971 vorerst mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, das die Gewerkschaften zwar auf diesem Gebiet keine entscheidenden Schritte vorwärts brachte, ihnen jedoch den Zugang in die Betriebe verschaffte, der ihnen durch das Gesetz von 1952 verwehrt worden war.

Da in der Präferenzskala der Arbeitnehmer die Durchsetzung von Lohnerhöhungen eine der wichtigsten gewerkschaftlichen Aufgaben darstellt¹⁾, verlegten sich die Gewerkschaften nach 1969 auf eine aggressive Nominallohnpolitik. Obwohl auch sie mittlerweile erkannt hatten, daß eine solche Politik gerade in Zeiten der Hochkonjunktur verteilungspolitisch wenig wirksam ist,²⁾ da es den Unternehmern mühelos gelingt, das durch große Lohnerhöhungsraten veränderte Faktor-Verteilungsverhältnis durch ihre Preispolitik auf dem Gütermarkt wieder zu korrigieren, wurde sie von ihnen praktiziert, denn diese Politik hat für die Gewerkschaften den entscheidenden Vorteil, in den Augen der Arbeitnehmer erfolgreich zu erscheinen. Um andererseits der öffentlichen Kritik zu begegnen und gleichzeitig der Regierung nicht zu sehr zu schaden, gingen die Gewerkschaften allerdings zu einer neuen Art von Tarifabschlüssen über. Damit die ausgehandelte Steigerungsrate nicht zu hoch erschien, versuchten sie, mit der prozentualen Anhebung der Tariflöhne noch ein Paket von Nebenleistungen - wie Aufstockung der Ortszuschläge, vermögenswirksame Leistungen, Zulagen für Besoldungsgruppen, Erhöhung des Urlaubs-

1) Vgl. hierzu: Nickel, W., a.a.O., S. 102 ff.

2) Vgl. Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 30

und Weihnachtsgeldes und vieles andere - durchzusetzen. Diese Politik hatte den Vorteil, daß man nach außen hin zwar einigermaßen im Bereich der als konjunkturneutral erachteten Marge blieb, gegenüber den Arbeitnehmern und Mitgliedern aber durch Addition aller Verbesserungen trotzdem ein respektables Ergebnis aufzuweisen hatte.

Die Regierung tolerierte anfangs die aggressive Lohnpolitik der Gewerkschaften, indem sie sich bewußt bei der öffentlichen Meinungsbildung über die konjunkturgerechte Lohnpolitik Zurückhaltung auferlegte. So verzichtete sie ab 1970 darauf, in ihrem Jahreswirtschaftsbericht Orientierungsdaten für die Tarifpolitik zu nennen¹⁾, sondern gab lediglich eine Steigerungsrate für die Einkommen aus unselbständiger Arbeit an, die mit 12,5 bis 13,5 % zudem höher angesetzt war als die von den Gewerkschaften projektierte.²⁾ Zum deutlichen Konflikt zwischen Regierung und Gewerkschaften kam es erst 1974, als sich letztere bei den Tarifverhandlungen unachgiebig zeigten und die ÖTV ihre Lohnforderungen im öffentlichen Dienst durch einen Streik durchsetzte. Selbst die Bemühungen des Bundeskanzlers, der die Gewerkschaftsführer zu einem konjunkturadäquaten Tarifabschluß zu bewegen versuchte, blieben erfolglos, da diese nicht bereit waren, ohne politische Zugeständnisse - z.B. in der Mitbestimmungsfrage - Abstriche in der Lohnpolitik zu machen und machtpolitisch mögliche Erfolge für ihr eigenes Ansehen nicht voll wahrzunehmen.³⁾

1) Vgl. Beyfuß, J., a.a.O., S. 17

2) Vgl. ebenda, S. 43

3) Vgl. o.V., Zum Verhältnis SPD/DGB, in: Wirtschaftswoche 1973, H. 50, S. 18

6 Funktionen der Konzertierten Aktion

Obwohl - wie bereits gezeigt wurde - die Institution der KA nicht als ein in sich geschlossenes Konzept verstanden werden kann, sondern aus der Praxis heraus beurteilt werden muß, lassen sich einige Funktionen herausstellen, welche die faktische KA innegehabt hat. Hierbei sollen die beiden Bereiche, nämlich KA als Mittel der Wirtschaftspolitik und KA als Instrument der gesamten Regierungspolitik, getrennt betrachtet werden.

6.1 Wirtschaftspolitische Funktionen der Konzertierten Aktion

6.1.1 Konjunkturpolitik durch primäre Einkommenspolitik

Zwar stammt die Idee, die KA als Mittel der Wirtschaftspolitik einzusetzen, nicht von Schiller, sondern wurde vom Sachverständigenrat schon viel früher entwickelt, aber die praktische Ausgestaltung dieser Institution erfolgte genau nach den Zwecken, welche der damalige Bundeswirtschaftsminister mit dieser institutionalisierten Gesprächsrunde verfolgte. Aus der Erkenntnis heraus, daß die globalsteuernden Maßnahmen der Regierung durch die autonomen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte und speziell der Tarifvertragsparteien, welche "über Größen entscheiden, die mehr als die Hälfte des gesamten Sozialprodukts bestimmen"¹⁾, erheblich beeinträchtigt wenn nicht sogar konterkariert werden können, installierte er die KA als ein Instrument zur einkommenspolitischen Flankensicherung seiner Konjunkturpolitik. Möller hebt diesen unterstützenden Charakter der KA deutlich heraus, wenn er schreibt:

1) Schiller, K., Im Kreis der Kardinäle der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 177

"Die bisherigen 'Konzertierten Aktionen' dienten wirtschaftspolitisch dem Ziel, die globalsteuernden Maßnahmen der Bundesregierung, die sich im öffentlichen Bereich in der Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden sowie in der Konjunkturpolitik der Gebietskörperschaften niederschlagen, auch gegenüber der Privatwirtschaft durch Kommunikation und Kooperation abzusichern und wirksam zu machen."1)

Dabei hat die Einkommenspolitik als Mittel der Konjunkturpolitik zwei Wirkungsrichtungen. Zum einen ist das Einkommen Kostenfaktor der Unternehmungen und beeinflusst damit über die Rentabilität die Investitionsneigung der Unternehmer und in gewissem Maße auch die Preise; zum anderen ist das Einkommen Nachfragefaktor nach Gütern und Dienstleistungen und determiniert als solcher den Umfang der Produktion und über die Absatzerwartungen die zukünftigen Investitionen. Diese beiden Wirkungen, die das Einkommen volkswirtschaftlich auf die Konjunkturentwicklung ausübt, sollten mit der KA gesteuert werden.

Betrachtet man den Ablauf der einzelnen Sitzungen der KA und die beschriebenen Nebenwirkungen, so kommt man jedoch zu dem Schluß, daß es dabei weniger um rationale Kommunikation und Kooperation zum Zwecke einer allseitigen Verhaltensabstimmung ging, sondern mehr um die lohnpolitische Absicherung der Regierungspolitik. Die Richtung der Beeinflussung lief dabei eindeutig von der Regierung zu den Teilnehmern, insbesondere den Gewerkschaften. Die Unternehmerseite wurde durch die KA dagegen weniger tangiert. Ihr Verhalten, das durch die Gewinnerwartungen der Investitionen bestimmt wird, wurde unabhängig von der KA durch eine Vielzahl von konjunkturpolitischen Mitteln aus dem Bereich der Geld- und Fiskalpolitik nach den konjunkturpolitischen Wünschen der Regierung beeinflusst. Da in den Gesprächen der KA die Preis-

1) Möller, A., a.a.O., S. 109

politik der Unternehmungen trotz mehrmaliger Initiativen der Gewerkschaftsvertreter¹⁾ nicht Gegenstand der Diskussion war, sah sich die Unternehmerseite im Gegensatz zu den Gewerkschaften durch die KA kaum in ihrer autonomen Entscheidungsfreiheit eingeengt.

Demgegenüber unterlagen die Gewerkschaften jedoch bis Mitte 1969 faktisch der Verhaltensbeeinflussung durch die KA. Auch wenn dies von Gewerkschaftsvertretern strikt geleugnet wird und der in den Jahren 1968 und 1969 eingetretene Lohn-Lagern als eine Erscheinung erklärt wird, die in der Aufschwungsphase eines jeden Konjunkturzyklus zu beobachten sei²⁾, so spricht doch einiges für die These, daß nicht nur falsche Konjunktureinschätzung, Rezessionsangst und die zunehmende Lethargie des hauptberuflich tätigen gewerkschaftlichen Funktionärskörpers zu dieser lohnpolitischen Enthaltensamkeit geführt haben, sondern - wahrscheinlich mehr unbewußt - die gewerkschaftliche Lohnpolitik dieser Jahre vom gesamtgesellschaftlichen Verantwortungsbewußtsein beeinflußt wurde, welches durch den moral-suasion-Charakter der KA noch besonders verstärkt wurde.

Vom einkommenspolitischen Zweck her hat die KA bis Mitte 1969 "funktioniert", da durch sie die auf rasche Überwindung der Rezession und starkes Wirtschaftswachstum gerichtete Politik der Regierung erst ermöglicht wurde. Daß die Gewerkschaften in dieser Zeit den ihnen zugedachten Part richtig spielten, wurde auch vom Wirtschaftsminister lobend erwähnt:

"Die Gewerkschaften haben in einem hohen Maße Verständnis für die gesamtwirtschaftliche Lage aufgebracht. Sie haben sich nicht gegen die Notwendigkeit einer im Aufschwung wachsenden Selbstfinanzierung der Unternehmungen gewehrt."³⁾

1) Vgl. Seitenzahl, R., a.a.O., S. 113

2) Vgl. Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S.51 f.

3) Schiller, K., Eröffnungsbilanz für den Aufschwung, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 4, S. 21

Die "mangelnde Effizienz" der KA in der Zeit nach den wilden Streiks, die insbesondere von der Arbeitgeberseite beklagt wurde¹⁾, rührte dagegen daher, daß die Gewerkschaften - gewarnt durch die negativen Erfahrungen der ersten Jahre - jede Art freiwilliger Selbstbeschränkung auf lohnpolitischem Gebiet kategorisch ablehnten, solange nicht gleichzeitig entsprechende Gegenleistungen der Unternehmerseite oder der Regierung erfolgten²⁾, und die sich bietenden Chancen auf dem Markt wieder ohne Rücksicht auf die konjunkturelle Situation und die Preisentwicklung ausnutzten.

Trotz dieser einkommenspolitischen Wirkungslosigkeit wurde die institutionalisierte Gesprächsrunde jedoch von der Regierung nicht aufgegeben, da sie neben dieser Funktion noch eine Reihe anderer zu erfüllen hatte.

6.1.2 Reduzierung der Streikgefahr durch soziale Befriedung

Hinter der Konzeption der KA als Veranstaltung kollektiver Vernunft steht ein Gesellschaftsbild, das ein hohes Maß von Harmoniefähigkeit der Gesellschaft voraussetzt. Zwar neigte Schiller nicht den ausgeprägten Harmonievorstellungen des Sachverständigenrates³⁾ zu, doch geht auch sein Konzept der kooperativen Konfliktregelung davon aus, daß in der modernen Industriegesellschaft ein Gemeinwohl erreicht werden kann, wenn alle Gruppen dazu gebracht werden, ihre egoistischen Ziele zurückzustellen.

"Die konzertierte Aktion ist somit nichts anderes als die ökonomische Variante der Bestrebungen, mögliche und sich verstärkende gesellschaftliche Konflikte durch eine neue gesamtgesellschaftliche Ausrichtung abzufan-

1) Vgl. Jahresbericht 1971 der BDA, S. 70

2) Vgl. KA-Protokolle des DGB, 17. Gespräch am 17.7.1970

3) Vgl. Kap. 2.2.1.1, S. 86 ff.

gen (und, Anm.d.Verf.) die auseinanderstrebenden Interessen in ein fiktives und abstraktes Gesamtinteresse einzuordnen."1)

Die Voraussetzungen für einen derartigen Versuch waren in der Bundesrepublik Deutschland günstig, da sich die Gewerkschaften nach 1945 als integraler Bestandteil dieser Gesellschaft fühlten und explizit gesamtgesellschaftliche Verantwortung zu tragen bereit waren.

"Tatsächlich waren die deutschen Gewerkschaften in ihrer über hundertjährigen Geschichte eigentlich nie so recht revolutionär. Obwohl es nicht an ideologischen Höhenflügen mangelte, letztlich blieb man auf dem Boden der Wirklichkeit und strebte konsequent nach materiellen Verbesserungen."2)

Der Konflikt, der sich aus dem Streben der Gewerkschaften nach nominellen Einkommenserhöhungen für die Arbeitnehmer, dem Ziel der Unternehmerschaft nach gewinnträchtigen Investitionen und risikoloser Produktion - wozu Arbeitsfriede und Kalkulierbarkeit der Kosten gehören - und schließlich dem Wunsch der Regierung nach schnellem Konjunkturaufschwung ergab, sollte mit der KA dadurch gelöst werden, daß er durch soziale Befriedung der Arbeitnehmer und deren Vertreter nicht offen ausgetragen, sondern quasi auf der Ebene der Verbandsspitzen durch freiwillige Übereinkunft beigelegt würde. Der Auffassung Himmelmanns, mit der KA sei "ein neuer Konfliktregelungsmechanismus im umfassenden Interessenkonflikt zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern geschaffen worden"³⁾, ist jedoch nur bedingt zuzustimmen, denn die Funktion dieses Instruments lag nicht so sehr im Interessenclearing antagonistischer Gruppen, sondern mehr in der "Kanalisierung der Interessengegensätze"⁴⁾. Diese Kanalisie-

1) Huffs Schmid, J., Karl Schillers Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 452

2) Friedl, G., a.a.O., S. 23

3) Himmelmann, G., a.a.O., S. 100

4) Beyfuß, J., a.a.O., S. 18

rungswirkung sollte durch den Appell an das Verantwortungs-
bewußtsein erreicht werden. Denn:

"Auch wenn die Sozialpartner nicht direkt auf ein bestimm-
tes Verhalten verpflichtet werden können, so werden sie
über die KA doch auf ihre gesamtwirtschaftliche Verant-
wortung hingewiesen."1)

Anders ausgedrückt sollten die Gespräche im Rahmen der KA
den Zweck haben, "den Verteilungskampf zwischen den Gruppen
unserer Gesellschaft in vernünftige Bahnen zu lenken"²⁾. Al-
lerdings wurden in der Praxis der KA die "vernünftigen Bah-
nen" jeweils von der Regierung durch die Veröffentlichung
der Zielprojektionen und der lohnpolitischen Orientierungs-
daten allein bestimmt. Bei den Sitzungen ging es lediglich
darum, die Verbandsvertreter auf das Konzept der Regierung
zu verpflichten. Da aber das Einkommen aus Unternehmertätig-
keit und Vermögen nicht wie das Lohneinkommen vor dem Pro-
duktionsprozeß festgelegt wird, sondern sich erst als Resi-
duum aus diesem ergibt, konnten Angaben über erwünschte bzw.
nicht zu überschreitende Steigerungsraten auf die Unterneh-
mer keine vergleichbaren Wirkungen erzielen, wie es bei den
Einkommen aus unselbständiger Arbeit der Fall war.

Mit der KA war jedoch nicht nur eine Kontrolle der Regierung
über die Einkommensentwicklung intendiert, sondern auch eine
soziale Befriedung der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften.
Da jeder Streik nicht nur für die Unternehmungen finanzielle
und betriebsorganisatorische Schwierigkeiten mit sich bringt,
sondern auch der Regierung Schaden in Form von Autoritätsein-
bußen zufügt, besteht in dem Wunsch, die Streikbereitschaft
der Arbeitnehmer und Gewerkschaften zu verringern, zwischen
Regierung und Unternehmerschaft weitgehende Interesseniden-

1) Werner, J., a.a.O., S. 190

2) Schlecht, O., Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten
Konjunkturzyklus, Tübingen 1972, S. 51

tität. Obwohl es sich bei den Teilnehmern der KA nicht um die tariffähigen Gremien der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen handelt, erhoffte man sich dennoch eine Milderung der Streikbereitschaft. So vertritt z.B. Watrin die Ansicht, daß sich "Arbeitskampfmaßnahmen von selbst verbieten"¹⁾ würden, wenn die KA-Teilnehmer von ihren Verbänden her zu tarifpolitischen Handlungen legitimiert werden könnten. "Ein Streik wäre dann ein Verstoß gegen die Konzertierte Aktion."²⁾

Ein Nachlassen der Kampf- und Streikbereitschaft der Gewerkschaften aufgrund ihrer Teilnahme an der KA ist in der Zeit bis September 1969 tatsächlich zu beobachten gewesen. Allerdings fehlte es an der Transmission dieses Verhaltens auf die Mitglieder und die gesamte Arbeitnehmerschaft, da diese dem Handeln der Gewerkschaftsspitzen ablehnend oder doch zumindest skeptisch gegenüberstanden. Diese Divergenz der Verhaltensweisen zwischen gesellschaftlich integrierten und sozial befriedeten Gewerkschaften auf der einen und mit ihrer Situation unzufriedenen Arbeitnehmern auf der anderen Seite stellte die Voraussetzung für die wilden Streiks des Jahres 1969 dar.

Diese Funktion der KA, nämlich die Dämpfung der Kampf- und Streikbereitschaft der Gewerkschaften, war nur solange wirksam, wie die Arbeitnehmer sich nicht offen gegen die Haltung der Gewerkschaften zur Wehr setzten. Nachdem die Divergenz evident geworden war, mußte geradezu das Gegenteil der beabsichtigten Entwicklung eintreten, nämlich eine erhöhte und verschärfte Kampfbereitschaft der Gewerkschaften aus reinem Selbsterhaltungswillen heraus.

1) Watrin, Ch., a.a.O., S. 139

2) Ebenda, S. 140

6.1.3 Freiwilliger Einkommensverzicht durch "Sachzwang" und "kollektive Vernunft"

Das einkommenspolitische Konzept der KA läßt sich idealiter mit dem Satz umschreiben:

"Die konkurrierenden Ansprüche des Staates, der Unternehmer und der Arbeitnehmer so miteinander abzustimmen, daß keine Gruppe gegenüber der bisherigen Technik der Ausnutzung gegebener Marktchancen benachteiligt wird."1)

Dabei sollte der Kampf um die Aufteilung des Sozialproduktes letztlich nicht mehr in bilateralen Verhandlungen (z.B. zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern) nach konkurrenzwirtschaftlichen Prinzipien erfolgen, sondern als Verhandlung auf höherer Ebene vorentschieden werden, wobei die gesamtwirtschaftlichen wachstums- und konjunkturpolitischen Erfordernisse Beachtung finden sollten. In der Diskussion wurde hier insbesondere ein Gegensatz zwischen Macht- und Sachzwangpolitik aufgebaut. So bemerkte Eichler z.B.:

"Heute geht es ... darum, gegenüber den machtpolitischen Interessen die wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse im Wege eines Konsensus aller beteiligten autonomen Gruppen stärker als bisher zum Tragen zu bringen."2)

Diese Auffassung, daß die Gruppen der Gesellschaft nur hinreichend über die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge aufgeklärt werden müßten, um dann zur allein richtigen Erkenntnis zu gelangen und sich entsprechend zu verhalten, kommt auch beim Sachverständigenrat ganz deutlich zum Ausdruck. Dabei wird übersehen, daß über die Globalziele der heutigen Wirtschaftspolitik allgemeine Einigkeit herrscht, allerdings die Mittel und die Art der Lösung der Zielkonflikte den eigentlichen gesellschaftlichen Streitpunkt darstellen. Die KA sollte "diesen politischen Spielraum durch die Akzeptation

1) Henschel, R., Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 202

2) Zit. nach: Watrin, Ch., a.a.O., S. 208

tion sachlicher Erfordernisse"¹⁾ verengen und somit "das Institut der Tarifaufonomie auf ein gesamtwirtschaftlich vernünftiges Maß reduziere(n)"²⁾ helfen.

"Die Konzertierte Aktion hat deshalb die Aufgabe einer Siebfunktion gegenüber der einseitigen Durchsetzung machtpolitischer Interessen der Konfliktgegner auf der Basis der Versachlichung der Problemlösung."³⁾

In der Praxis der KA erwies sich diese "Versachlichung" jedoch mehr als der Versuch, die Gewerkschaften zum freiwilligen Einkommensverzicht durch Nichtausnutzung möglicher Marktchancen und "zur freiwilligen Zurückhaltung bei Lohnforderungen zu bewegen"⁴⁾. Diese Intention der staatlichen Einkommenspolitik, der die Gewerkschaften auch nachkamen, mußte sie zwangsläufig in Konflikt mit ihren Mitgliedern bringen. Denn:

"Die Wirtschaftsverbände - und das gilt im besonderen Maße für die Gewerkschaften - sind in ihrer Wirksamkeit vornehmlich unter dem Gesetz angetreten, die Einkommenssituation ihrer Mitglieder zu verbessern, sie stehen gegenüber ihren Mitgliedern unter Erfolgszwang. Durch die Konzertierte Aktion tritt jedoch eine tiefgreifende Veränderung ihrer Interessen- und Handlungskonstellation ein: Sie sollen in einer Institution mitarbeiten, welche in bestimmten Konjunkturphasen das Gegenteil, nämlich die Begrenzung von Ansprüchen der von ihnen vertretenen Mitglieder zum Ziel"⁵⁾ hat.

Wie die Praxis der Gespräche zeigt, diente die Versammlung der wirtschaftlich wichtigsten Verbandsrepräsentanten unter der Führung des Wirtschaftsministers dem Zweck der Überzeugung der Verbände von der Richtigkeit des jeweiligen konjunkturpolitischen Regierungskonzeptes und der den einzelnen Gruppen der Gesellschaft darin zuerkannten Verhaltensweisen.

1) Kaspers, B. u.a., a.a.O., S. 80

2) Ebenda, S. 39

3) Ebenda, S. 79

4) Mayer, E., a.a.O., S. 145

5) Hoppmann, E., Konzertierte Aktion als Instrument der Globalsteuerung, in: WiSt 1972, H. 1, S. 11

Insofern stellte die KA eine Fortführung Erhardscher Maßhaltteappelle in anderer Form dar. Die schon früher praktizierte Politik der moral suasion durch Ermahnung der Verbraucher zu konjunkturkonformem Verhalten wurde in der KA nicht nur institutionalisiert, sondern auch durch die Veröffentlichung von wirtschaftlichem Datenmaterial quantifiziert. Außerdem ging man mit dieser Methode von dem Versuch der direkten Verhaltensbeeinflussung des Konsumenten ab zugunsten der indirekten Steuerung der einzelnen Wirtschaftssubjekte durch die sie vertretenden Verbände. Wenn auch Markmann über diese Politik lobend sagte, daß "an die Stelle beschwörender Appelle oder lautstarken Feilschens ... die kalte Rationalität mathematischer Modelle"¹⁾ getreten sei, übersah er, daß sich am moral-suasion-Charakter dieser Politik gegenüber der früheren Praxis kaum etwas geändert hat. Im Gegenteil liegt vielmehr in dieser "Sachlogik" ökonomischer Modelle die große Gefahr, daß man sich ihr beugt, ohne die darin verborgenen gesellschafts- und wirtschaftstheoretischen Implikationen dieser Modelle zu erkennen.

Bei dieser Politik der "Beeinflussung motivationeller Prozesse"²⁾ unterlagen die Adressaten nicht nur der Seelenmassage durch die zweckgerichtete Veröffentlichung von Informationen seitens der Regierung, sondern auch ganz handfesten Drohungen für den Fall der Nichteinhaltung der von der Regierung vorgeschlagenen Verhaltensweisen. So bemerkte z.B. Schiller 1971:

"Wenn der Versuch völlig mißlänge, die Einkommensentwicklung im Rahmen der Konzertierten Aktion oder ähnlicher Versuche zu einem gleichgerichteten oder konkludenten Handeln auf den Gleichgewichtspfad hin zu orientieren, würden auf längere Sicht wirtschaftliche Freiheit und

1) Markmann, H., Gewerkschaften und Wirtschaftsplanung, in: Gewerkschaftliche Umschau 1967, H. 9, S. 187

2) Tuchtfeldt, E., a.a.O., S. 23

die Autonomie der gesellschaftlichen Gruppen angetastet."1)

Durch diese massive Drohung der Einschränkung ihrer Tarifautonomie versuchte der damalige Wirtschaftsminister, die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften zu dem von ihm vorgeschlagenen Stabilitätspakt zu bewegen.

6.2 Politische Funktionen der Konzertierten Aktion

6.2.1 Konsolidierung der Regierung durch wirtschaftliche Stabilität

Regierungen in parlamentarischen Demokratien sind in hohem Maße von der wirtschaftlichen Lage ihres Landes abhängig. Da in den heutigen sogenannten Sozialstaaten praktisch eine Vollbeschäftigungsgarantie besteht, wirkt sich jede rezessive Tendenz, die mit einer Gefährdung der Arbeitsplätze oder sogar einem Ansteigen der Arbeitslosenzahlen verbunden ist, negativ auf das Ansehen der Regierung aus und mindert die Wahlchancen der Regierungsparteien, da die überwiegende Mehrheit des Wählerpotentials sich aus abhängig Beschäftigten zusammensetzt. Wie Meinungsumfragen immer wieder zeigen, rangiert die Sicherheit des Arbeitsplatzes in der Prioritätenskala westdeutscher Wähler an erster Stelle.²⁾ Wirtschaftliche Instabilität führt daher leicht zu Änderungen im Wahlverhalten der Arbeitnehmer, die in solchen Situationen schnell dazu neigen, extreme Parteien zu unterstützen. Aber auch anhaltende Preissteigerungen bewirken hohe Popularitätsverluste für eine Regierung, wie das Beispiel des Sturzes Erhards im Jahr 1966 zeigt. Deshalb stellt die Aufrecht-

1) Schiller, K., Der Unternehmer trägt gesellschaftliche Verantwortung, in: Reden zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, a.a.O., Bd. 9, S. 68

2) Vgl. Nickel, W., a.a.O., S. 107 f.

erhaltung wirtschaftlicher Stabilität ein existentielles Problem jeder demokratisch legitimierten Regierung dar.

Während das wirtschaftspolitische Hauptproblem für die Regierung der Großen Koalition in der Überwindung der Rezession und der raschestmöglichen Wiedererlangung der Vollbeschäftigung lag, mußte die Aufmerksamkeit der seit 1969 amtierenden SPD/FDP-Regierung auf die Dämpfung des sich ständig verstärkenden Preisauftriebes in der BRD gerichtet sein.

"Die KA hat demzufolge auch eine Wurzel in der Forderung der Öffentlichkeit an die Regierung, konkrete Maßnahmen zur Unterbindung von Preisniveausteigerungen zu ergreifen."1)

Zur Erreichung ihrer wirtschaftspolitischen Ziele war die jeweilige Regierung deshalb bestrebt, sich in der KA der Loyalität der wirtschaftlich relevanten Gruppen der Gesellschaft zu vergewissern, indem sie ihnen das öffentliche Bekenntnis der Unterstützung ihrer Politik abverlangte. Aus der Erkenntnis heraus, daß sie nicht gegen die großen Gruppen der Gesellschaft regieren könne²⁾, im demokratisch verfaßten Staat andererseits aber keine ausreichenden Sanktionsmechanismen gegen sie zur Verfügung halte, versuchte sie, in den Gesprächen der KA für ihre Politik zu werben und die Verbände zu einem Verhalten zu bewegen, welches der Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele der Regierung diene. Zu diesem Zweck bemühte sich die Regierung auch darum, bestehende Konflikte zwischen den einzelnen Verbänden durch ihre Vermittlung zu beseitigen und somit zu einer Verbesserung des allgemeinen sozialen Klimas beizutragen.

Neben ihrer Funktion der Stabilisierung der Regierung durch Gewährleistung wirtschaftlicher Prosperität hatte die KA

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 173 f.

2) Vgl. Schiller, K., Eröffnungsbilanz für den Aufschwung, a.a.O., S. 14

ferner die regierungsinterne Funktion der Stabilisierung von Ressortmacht im Kabinett zu erfüllen. Da jeder Minister bestrebt ist, seine Politik, deren Auswirkungen auch andere Ressorts negativ beeinflussen können, im Kabinett durchzusetzen, ist er darauf angewiesen, sich eine Hausmacht zu bilden, um damit dem Widerstand seiner Kabinettskollegen begegnen zu können. Da Schiller jedoch im Kabinett kaum persönliche Freunde besaß, die ihm in Streitfragen hätten beistehen können, mußte er sich eine externe Unterstützungsmacht schaffen. So benutzte er die Gesprächsrunde der KA als "Hausmacht-Ersatz"¹⁾, indem er seine Vorlagen mit dem Hinweis untermauerte, die Teilnehmer der KA und somit letztlich die durch sie vertretenen Verbände befänden sich in Übereinstimmung mit seiner Politik. Auf diese Funktion macht insbesondere H. Möller aufmerksam:

"Die Konzertierte Aktion ist vermutlich teilweise auch ein Instrument des Bundeswirtschaftsministers, um innerhalb der Regierung seine jeweilige Konzeption der Globalsteuerung zu propagieren und durchzusetzen. Die Tatsache, daß nunmehr andere Bundesminister ebenfalls Gespräche mit den einflußreichen Verbänden ihres Arbeitsbereichs organisieren, bestätigt diese Vermutung."²⁾

Schiller vergrößerte auch gegen den Willen derer, die sich bereits zum Kreis der Teilnehmer zählen durften, ständig die Zahl der eingeladenen Verbände, um möglichst alle wirtschaftlich relevanten Teile der Gesellschaft in seiner Gesprächsrunde versammelt zu haben. Somit konnte er unter Hinweis auf die Kommuniqués der KA gegenüber seinen Gegnern im Kabinett und Parlament behaupten, daß sich alle die Wirtschaft bestimmenden Kräfte des Landes in Übereinstimmung mit ihm befänden.³⁾

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 174

2) Möller, H., a.a.O., S. 713

3) Vgl. hierzu: Schiller, K., Nach 160 Tagen, in: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O., Bd. 1, S. 99

6.2.2 Publizitätswirkungen der Konzertierten Aktion

Außer ihrer internen Funktion, nämlich der Verhaltensbeeinflussung der Teilnehmer, erfüllte die KA ferner auch extern orientierte Aufgaben. Hierunter sind die Publizitätswirkungen zu rechnen, die von der KA ausgingen. Zum einen bildete nämlich diese Veranstaltung neben vielen anderen Anlässen wie z.B. Eröffnungsreden, Pressekonferenzen u.ä. eine gute Möglichkeit, die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung darzustellen und allgemein bekanntzumachen. Die Quasi-Institutionalisierung dieses Gremiums, die Bedeutung seiner Teilnehmer und nicht zuletzt die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen sicherten der KA lange Zeit die besondere Aufmerksamkeit der Presse.

Neben der Darstellung der Regierungspolitik hatte die Gesprächsrunde weiterhin den Zweck der Präsentation von gesellschaftlichem Konsensus in der Öffentlichkeit. Dies zeigen die Kommunikés der einzelnen Sitzungen, in denen fast immer Passagen zu finden sind, welche die prinzipielle Einigkeit der Teilnehmer in der Beurteilung der jeweiligen konjunkturellen Situation und der vom Wirtschaftsminister beabsichtigten oder ergriffenen Maßnahmen herausstellen. Betrachtet man den großen Zeitaufwand, der in den Gesprächen der KA für die Verabschiedung der Kommunikés aufgebracht wurde, und die Hartnäckigkeit, mit der Schiller seinen Kommunikéentwurf gegenüber Änderungswünschen der Teilnehmer durchzusetzen versuchte¹⁾, so scheint oft nicht so sehr die interne Konsensusbildung der Gesprächsteilnehmer der eigentliche Zweck der Sitzungen gewesen zu sein, als vielmehr die Zurschaustellung gesellschaftlichen Gleichgewichts und Einigkeit durch das abschließende Kommuniké. Dies wurde z.B. be-

1) Vgl. Kap. 3.4, S. 135 ff.

sonders durch die Reaktion Schillers in der 12. Sitzung der KA deutlich, als die Gewerkschaftsvertreter forderten, ihre ablehnende Haltung gegenüber Lohnorientierungsdaten im Kommuniqué zum Ausdruck zu bringen. Diesem Ansinnen trat er mit dem entrüsteten Satz entgegen: "Damit können wir die Konzerthierte Aktion gleich aufheben."¹⁾ Die KA verfolgte demnach auch den Zweck, gesellschaftliche Harmonie vorzutäuschen und bestehende Konflikte nach Möglichkeit zu vertuschen. Die Praxis der KA-Gespräche kam somit eher dem Bild einer "Kaminplauderei"²⁾ als dem von Schiller angekündigten Anspruch einer "Kampfarena"³⁾ gleich.

In vielen Kommuniqués findet sich der Satz, daß die teilnehmenden Verbände die Stabilitätsbemühungen der Bundesregierung nach besten Kräften unterstützen wollten. Dieses im Grunde unverbindliche Versprechen erweckte in der Bevölkerung den Eindruck einer innigen und fruchtbaren Zusammenarbeit der Regierung mit allen wirtschaftlich relevanten Gruppen, obwohl in den Sitzungen meist nur die kontroversen Meinungen der Teilnehmer vorgetragen wurden, ohne daß es anschließend zu einer Koordinierung der Ansichten geschweige denn der Verhaltensweisen gekommen wäre. Auch nachdem die einkommenspolitische Ineffizienz der KA seit etwa 1970 evident geworden war, sah die Regierung keine Veranlassung, die Gesprächsrunde aufzulösen, da - unabhängig von ihrem Erfolg - die bloße Zusammenkunft den positiven Eindruck des Tätigwerdens der Regierung in der Bevölkerung auslöste. Möller schreibt hierzu:

"Das Interesse der Regierung an einer solchen Institution ist offenkundig. Sie wünscht sie auch dann, wenn sie genau weiß, daß die entsprechenden Aktionen nicht zustande

1) Zit. nach DGB-Protokoll zur KA, 12. Sitzung am 28.2.1969

2) Beyfuß, J., a.a.O., S. 17

3) Schiller, K., An die Arbeitnehmer, a.a.O., S. 68

kommen können (und möglicherweise auch dann, wenn sie solche Aktionen im Grunde genommen gar nicht will)."¹⁾

Somit stellte die KA teilweise ein Substitut für erforderliches Regierungshandeln dar. Insbesondere in Zeiten unsicherter Konjunktureinschätzung übernahm die KA diese Funktion:

"Mit dieser Alibi-Funktion vor der Öffentlichkeit, daß die staatlichen Instanzen nicht untätig sind, hängt zusammen, daß zumindest in Form von mehr oder weniger regelmäßigen Zusammenkünften ein 'Erfolgsbeweis' der harmonieökonomischen Idee der Globalsteuerung erbracht wurde und werden mußte."²⁾

Schon der Name, der diesem Gesprächskreis gegeben wurde, besitzt eine dynamische Komponente, die in der Öffentlichkeit einen guten Eindruck erweckt, da mit ihm Vorstellungen von gemeinwohlverpflichtetem Handeln verbunden werden, obwohl aus Sitzungen der KA nie konkrete Aktionen erfolgt sind und diese Bezeichnung somit irreführend ist.

Der Publicity-Effekt der KA kam jedoch nicht nur der Regierung zugute, sondern auch den übrigen Teilnehmern dieser Gesprächsrunde. Als quasi-privilegierte Teilnehmer eines vielbeachteten Gremiums glaubten auch sie in den Genuß der öffentlichen Aufmerksamkeit zu kommen, welche normalerweise sonst nur den Regierungsvertretern selbst zuteil wird. Obwohl anfangs die Kommunikués den einzelnen Gruppen kaum die Möglichkeit zur eigenen Artikulation boten, verstanden es die Teilnehmer jedoch - insbesondere die Unternehmens- und Arbeitgeberverbände sowie die Gewerkschaften -, durch eigene Verlautbarungen und Pressemeldungen sich im Zusammenhang mit der KA gegenüber der Öffentlichkeit gebührend selbst darzustellen. Somit diente die KA ihren Teilnehmern als "zusätz-

1) Möller, H., a.a.O., S. 713,
vgl. auch: Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O.,
S. 93

2) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 174

liche Publizitätsplattform"¹⁾, um der Öffentlichkeit die Ziele und Meinungen der Verbände näherzubringen und "Public Relations im Sinne der Werbung um öffentliches Vertrauen zu betreiben"²⁾.

Gegenüber ihren Mitgliedern erfüllte die KA dieselbe Alibi-Funktion, wie sie für die Regierung gegenüber der Öffentlichkeit geschildert wurde. Durch ihre Teilnahme an den Gesprächen erlangten die Verbandsspitzen zudem mehr Ansehen und erweckten bei den Mitgliedern den Anschein verantwortlicher Aktivität auf höchster Staatsebene.

6.2.3 Politische Bindung der Verbände

Demokratisch gewählte Regierungen unterliegen in ihrem gesamten Handeln der ständigen öffentlichen Kontrolle und Kritik. Auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet üben insbesondere die großen Vereinigungen der Unternehmer, Arbeitgeber und Arbeitnehmer diese Funktion aus. Diese Organisationen verfügen über große wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute, die sie in die Lage versetzen, wissenschaftlich fundierte Kritik zu artikulieren. Besonders auf dem Gebiet der Konjunkturforschung haben sich die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften engagiert, um sich bei Tarifverhandlungen auf eigene statistische Unterlagen stützen zu können, da sich amtliche Konjunkturvorhersagen der Regierung oft nicht nur als falsch, sondern auch als tendenziös erwiesen haben. Mitgliederstarke Gruppen - wie z.B. die Gewerkschaften -, die ein erhebliches Wählerpotential vertreten, vermögen durch ihre Kritik an der Regierung in grossem Maße die öffentliche Meinung zu beeinflussen und können

1) Rupp, H., a.a.O., S. 12

2) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 177

u.U. eine Regierung in ihrem Bestand erheblich gefährden. Die Verbände wenden sich erfahrungsgemäß dann besonders stark gegen unpopuläre Maßnahmen, wenn sie nicht in irgendeiner Form am Zustandekommen dieser Entscheidungen beteiligt worden sind. Deshalb schlug Seidenfus bereits 1962 vor, der gewerkschaftlichen Kritik dadurch die Spitze zu nehmen, daß man sie in einem Bundeswirtschaftsrat an der Vorbereitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen beteiligt.

"Diese Erkenntnis führt zu der verständlichen Folgerung, daß man gerade durch die Mitheranziehung der sicherlich ideologiebefangenen, gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmerseite in einem Bundeswirtschaftsrat die Gewerkschaften in eine Mitverantwortung hineinzwingen sollte, die sie zu Kompromißentscheidungen zwingt und ihnen damit die Möglichkeit nehme, gegen Entscheidungen der Legislative und Exekutive zu polemisieren."1)

Die KA hat gegenüber einem Bundeswirtschaftsrat für die Regierung zudem den Vorteil der absoluten Unverbindlichkeit bei annähernd gleicher Wirkung. Obwohl die Teilnehmer weder Beschlüsse fassen können, noch ein Initiativrecht an das Parlament oder das Ministerium besitzen, dürfte die KA - zumindest in der Anfangsphase - bewirkt haben, daß ihre Teilnehmer sich mit öffentlicher Kritik an der Bundesregierung zurückhielten. Insbesondere die Vorhersage der Konjunktur-entwicklung ließ sich durch die KA von externer Kritik befreien, indem man die Projektionsdaten mit den Verbänden diskutierte und die übereinstimmende Konjunktureinschätzung aller Teilnehmer im Kommuniqué festhielt. Hierzu schreibt Möller richtig:

"Diese Prognosen lassen sich dadurch abschirmen, daß man sie im Kreise der mächtigen Verbände ... vorab abstimmt, um nachträgliche unangenehme Kritik zu vermeiden. Sitzen alle in einem Boot, so lassen sich Fehleinschätzungen der Lage und Prognosemängel sehr viel leichter auf unvorhersehbare Faktoren schieben."2)

-
- 1) Seidenfus, H., Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, Köln 1962, S. 21
 - 2) Möller, H., a.a.O., S. 713

Erst nachdem die Unternehmerseite und die Gewerkschaften gemerkt hatten, daß sie durch die Kommuniképraxis Schillers in der Öffentlichkeit den Eindruck vollster Übereinstimmung erweckten und sich dadurch jeglicher Kritikmöglichkeit beraubten, gingen sie 1969 dazu über, eigene Zielprojektionen aufzustellen und weigerten sich, Passagen im Kommuniké zuzustimmen, welche gegenüber der Öffentlichkeit die vorhandenen Meinungsverschiedenheiten mit der Regierung bewußt verschwiegen. ¹⁾

Eine weitere Funktion der KA liegt in ihrer Kanalisierungswirkung. Da die Verbände im System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie über vielfältige Möglichkeiten verfügen, Einfluß auf die Entscheidungen der Exekutive und Legislative zu nehmen, hat es immer wieder zahlreiche Versuche gegeben, die Usurpationsansätze dieser Gruppen zu kontrollieren, zu kanalisieren oder sogar zu unterbinden. Mit der KA wurde nicht zuletzt auch versucht, den Zugang der Verbände auf Ministerialebene unter Kontrolle zu bekommen und durchschaubarer zu machen, indem einander widerstrebende Gruppen ihre Anliegen öffentlich in den Sitzungen der KA zur Sprache bringen und sich somit auch der Kritik ihrer Gegner aussetzen. Dies wurde bereits in der Anfangsphase der KA vom Bundeswirtschaftsministerium zugegeben.

"Die organisierten Gruppen versuchen so oder so, Zugang zu den Makrodezisionen zu finden oder sie gar zu usurpieren. ... Wenn dem so ist, so muß ein System entwickelt werden, diese Versuche in ordnungspolitische legitimen Schranken zu halten, d.h. marktwirtschaftlich zu kanalisieren und zu verdauen. Wir meinen, ein solches System in der Konzertierte Aktion gefunden zu haben."²⁾

Dieser Modus brachte auch eine gewisse Versachlichung der Argumente mit sich, da die Forderungen besser begründet sein

1) Vgl. Möller, H., a.a.O., S. 713

2) Schlecht, O., Konzertierte Aktion als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 21

mußten, um den Einwendungen der Gegenseite standhalten zu können. So schreibt auch der Sachverständigenrat 1972:

"Im Rahmen dieser Kommunikation kommen die Beteiligten nicht umhin, ihre eigenen konjunkturpolitischen Urteile und verteilungspolitischen Absichten zu begründen, was es ihnen schwerer macht, ökonomisch unhaltbare Forderungen zu erheben."1)

Schließlich ist noch die Funktion der persönlichen Bindung der Verbandsvertreter zu erwähnen. Der Charakter der Zusammenkünfte im Rahmen der KA war so angelegt und der Teilnehmerkreis blieb trotz seiner ständigen Vergrößerung dennoch so überschaubar, daß der Wirtschaftsminister persönliche Kontakte mit den Verbandsrepräsentanten knüpfen konnte. Besonders in der ersten Zeit mußte der sozialdemokratische Minister gegen erhebliche Ressentiments aus den Reihen der Unternehmer ankämpfen, aber auch die Gewerkschaften standen ihm nicht vorbehaltlos gegenüber. Durch die Schaffung eines persönlichen Vertrauensverhältnisses mit den Verbandsführern wurde garantiert, daß sich die Verbände insgesamt positiv gegenüber der Wirtschaftspolitik der Regierung verhielten. Aus der Vehemenz, mit der sich z.B. Brenner gegen die massive Kritik seiner Gewerkschaftsbasis an der KA zur Wehr setzte, ist deutlich diese persönliche Bindung zu ersehen.

Wenn sich auch die Funktion der KA als "Transmissionseinrichtung ..., um bestimmte Verhaltensweisen auf die von den Verbänden vertretenen Teile der Wirtschaft zu übertragen"²⁾, nicht voll erfüllen konnte, so läßt sich doch feststellen, daß, zumindest in der Anfangszeit der KA, eine gewisse Verhaltensbeeinflussung der Gewerkschaften durch die KA stattgefunden hat, die ohne sie wahrscheinlich nicht eingetreten wäre. In diesem Punkt ist Seitenzahl zu widersprechen, der

1) Jahresgutachten 1972/73, Tz 473

2) Schiller, K., Wirtschaftspolitische Zwischenbilanz, a.a.O., S. 216

zu dem Ergebnis kommt, daß die KA nur ein "informelles Gespräch (darstellt, Anm.d.Verf.), das faktisch nicht die Handlungen der Beteiligten beeinflusst hat"¹⁾.

7 Wirkungen der Konzertierten Aktion auf das gewerkschaftliche Selbstverständnis

Die gewerkschaftliche Beteiligung an den Gesprächen der KA blieb nicht ohne Einfluß auf ihr Selbstverständnis und ihr Handeln. Zwar unterliegen die Gewerkschaften - wie andere ideologiegeprägte Gruppen - in ihrem Selbstverständnis und ihrer Politik dem ständigen Wandel, da sie auch durch die Gesellschaft beeinflusst werden und sich laufend veränderten Gegebenheiten anpassen, sodaß es schwierig ist, eindeutige Kausalzusammenhänge zwischen den eingetretenen Veränderungen und einzelnen, sie bewirkenden Faktoren herzustellen; trotzdem soll jedoch der Versuch gemacht werden, die in den letzten Jahren verstärkt zu beobachtende Integration der Gewerkschaften in das bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftssystem und den dadurch eingetretenen Funktionswandel durch die Teilnahme der Gewerkschaften an der KA zu erklären.

Zweifellos stellt die KA nicht den alleinigen Faktor für diese Entwicklung dar, weil auch andere Gegebenheiten wie z.B. Konjunktursituation, sozialdemokratisch geführte Regierungen und innergewerkschaftliche Entwicklungen eine Rolle gespielt haben, jedoch dürfte die *Katalysator*-funktion der KA in bezug auf die Entwicklung des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses nicht zu bestreiten sein, welche darin bestand, daß sie die mit ihrem Düsseldorfer Grundsatzprogramm sichtbar gewordene Neuorientierung noch erheblich beschleunigt und verstärkt hat. Mit Recht wurde deshalb dar-

1) Seitenzahl, R., a.a.O., S. 95

auf hingewiesen, daß Georg Lebers Richtung der Gewerkschaft als Ordnungsfaktor in der KA seine logische Folge gefunden habe.¹⁾

7.1 Autonomieeinengung

Durch die KA erhofften sich die Gewerkschaften anfangs eine Erweiterung ihres Handlungs- und Einflußbereiches, da sie darunter eine Art Mitbestimmung der Verbände auf wirtschafts-politischem Gebiet verstanden.²⁾ In der Praxis zeigte sich jedoch, daß sich ihre Einflußmöglichkeiten dadurch in keiner Weise erhöhten, sondern sie sich im Gegenteil durch ihre Mitarbeit in diesem Gremium weitgehend selbst der Fähigkeit beraubten, umfassende Kritik an der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu üben und die Interessen ihrer Mitglieder aus einer unabhängigen Gegenmachtposition heraus durchzusetzen.

Die fiktive soziale Verpflichtung, welche sie mit der KA übernahmen, grenzte ihren autonomen Handlungsspielraum insofern ein, als sie sich in noch stärkerem Maße dem sogenannten Gemeinwohl unterzuordnen hatten. Insbesondere in der Lohnpolitik machte sich dies bemerkbar, wie der Lohn-Lag des Konjunkturaufschwungs 1969 deutlich zeigt. Durch die staatliche Einkommenspolitik mit ihrer Steuerung der Gesamtnachfrage und ihrer Vollbeschäftigungsgarantie sind die Gewerkschaften nicht zu einem faktischen Organ der Wirtschaftspolitik geworden, wie Christmann glaubte³⁾, sondern haben in ihrem ursprünglichen Hauptbetätigungsfeld, der Lohnpolitik, an Einfluß verloren. Galbraith drückte diese Erscheinung wie folgt aus:

1) Vgl. Hennig, E., a.a.O., S. 515

2) Vgl. Kap. 2.2.3.1, S. 104 ff.

3) Vgl. Christmann, A., Die Gewerkschaften in der industriellen Gesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1960, S. 133

"Sowohl die Vollbeschäftigung als auch hohe Einkommen lösen das Gefühl des Zwanges auf und sind damit echte Substitute für die Gewerkschaften."1)

Zwar läßt sich nicht generell behaupten, daß die moderne Einkommenspolitik die Gewerkschaften schlechthin überflüssig mache, aber eine gewisse Wegnahme traditioneller Funktionen ist unbestreitbar. Deshalb ist Autoren aus dem Gewerkschaftslager zu widersprechen, die jede Einschränkung der gewerkschaftlichen Handlungsfreiheit durch die KA leugnen.²⁾ Deutlich läßt sich vielmehr die Autonomieeinkennung an Verlauf und Ergebnis von Gewerkschaftstagen ablesen. So kommt z.B. eine Studie des Deutschen Industrieinstituts von 1969 zu folgendem Ergebnis:

"Nahezu alle Gewerkschaftstage zeigten mit einiger Deutlichkeit, daß der Aktionsspielraum der Gewerkschaften sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen und sozialen Bereich enger geworden ist. In den Vorständen setzte sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß die Mitarbeit in der Konzertierte Aktion und der Wunsch nach wirtschaftlicher und politischer Stabilität die Gewerkschaften selbst zu einer gemäßigten Politik zwang. Dem Druck auf die mitregierende SPD waren enge Grenzen gesetzt."3)

7.2 Verstärkte Integration

Schillers erklärte Absicht war es, mit der KA einen gesellschaftlichen Integrationsprozeß herbeizuführen. Er erkannte diesen Zwang, den die KA auf ihre Teilnehmer ausübte, da rationale Kommunikation und Information ganz notwendigerweise integrieren würden.⁴⁾ In der KA zeigte sich nämlich derselbe

1) Galbraith, J., Die moderne Industriegesellschaft, München 1967, S. 303

2) Vgl. Adam, H., Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 57

3) Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen 1969, H. 1, S. 2

4) Vgl. Schiller, K., Konjunkturpolitik..., a.a.O., S. 14

Effekt, der in den Aufsichtsräten der unter das Montan-Mitbestimmungsgesetz fallenden Unternehmungen zu beobachten ist:

"Denn dadurch, daß die Gewerkschaftsfunktionäre mit in den Aufsichtsräten der Unternehmungen sitzen, sind sie auch zu einem gewissen solidarischen Verhalten mit den Unternehmensleitungen verpflichtet."1)

Auch die von der Bundesregierung eingesetzte "Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung" kommt in ihrem 1970 vorgelegten Gutachten zu dem Schluß, daß sich die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten durch relativ unternehmensorientiertes Denken auszeichneten, d.h. sich im allgemeinen mit den Unternehmen identifizierten, anstatt - wie von Arbeitgeberseite oft befürchtet - die Interessen der Arbeitnehmer zum Nachteil der Firma durchzusetzen.²⁾

Dieselbe Erscheinung war bei der KA in ihrer Anfangsphase zu beobachten. Die Gewerkschaften fühlten sich so sehr in die gesellschaftliche Verantwortung genommen, daß sie zugunsten der Mithilfe am raschen Konjunkturaufschwung in den Jahren 1967 bis 1969 die Vertretung der Mitgliederinteressen zurückstellten, indem sie die sich bietenden Chancen auf dem Arbeitsmarkt bewußt nicht ausschöpften, sodaß der ungewöhnlich hohe Lohn-Lag in der Aufschwungphase der Konjunktur zustande kommen konnte.³⁾ Das bei den Gewerkschaften als Grundeinstellung vorhandene gesamtgesellschaftliche Verantwortungsbewußtsein wurde durch die KA besonders angesprochen und gefördert. Diese Haltung brachte ihnen auch das Lob vieler Seiten ein:

1) Weber, H., a.a.O., S. 284

2) Vgl. o.V., Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung, Stuttgart 1970, S. 73 ff.

3) Vgl. Kap. 5.1.4, S. 192 ff.

"Man wird doch sagen müssen, daß sich gerade die Gewerkschaften so gut wie immer konjunkturkonform verhalten haben und damit eine Solidarität gegenüber der Gesamtheit ausgeübt haben."1)

Zwar hatte der DGB mit seinem Düsseldorfer Grundsatzprogramm von 1963 die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung prinzipiell anerkannt, aber dennoch behielt er sich in Detailfragen einen gewissen Spielraum für systemüberschreitende Kritik offen. Mit ihrer Teilnahme an der KA wurden die Verbände jedoch auf das Schillersche Konzept der Einkommensverteilung festgelegt. Dies erkannten die Gewerkschaften auch teilweise, wie aus folgender Aussage Henschels hervorgeht:

"Ein 'Ja' der Gewerkschaften zu der jetzt praktizierten Tariflohnorientierung schließt die bedingungslose Anerkennung der einkommenspolitischen Konzeption der Regierung ein, ohne daß die Gewerkschaften an der Gestaltung dieser Konzeption beteiligt sind und ohne die Möglichkeit zu haben, die Konsequenzen dieser Planung zu kontrollieren."2)

Schlecht wies einmal darauf hin, daß es gelte, die Grenzen dieses Systems zu beachten und sich mit den "Sachzwängen"³⁾ auseinanderzusetzen, da sonst das System selbst in seinem Bestand gefährdet sei. Daß der Versuch der umfassenden Integration der Gewerkschaften letztlich scheiterte, ist auf die Basisbewegung in den Gewerkschaften gegen ihre Führung zurückzuführen. In den unteren Reihen der Gewerkschaften wurden die Gefahren der Integration früher erkannt als an der Spitze. Nach den wilden Streiks von 1969 setzte sich dann

-
- 1) Weber, H., a.a.O., S. 285;
vgl. auch: Friedl, G., a.a.O., S. 21;
siehe auch: Schiller, K., Eröffnungsbilanz für den Aufschwung, a.a.O., S. 21
 - 2) Henschel, R., Gewerkschaften..., a.a.O., S. 217
 - 3) Schlecht, O., Konzertierte Aktion als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 19;
siehe auch: Jahresgutachten 1969/70, Tz 234

auch dort allmählich die Überzeugung durch, daß die KA-Beteiligung den Gewerkschaften mehr Schaden zufüge als sie ihnen Nutzen bringe. So bemerkte z.B. 1973 Loderer:

"Negativ abgegrenzt gilt, daß sich die Gewerkschaften jenen Integrationsversuchen widersetzen müssen, die sie - und sei es um den Preis formaler Beteiligungsmöglichkeiten - in Ausführungsorgane übergeordneter Instanzen umwandeln wollen. ... Die Ziele solcher Ideologien sind allzu durchsichtig. Sie versuchen, den Gewerkschaften einen festen Standort im vorgegebenen Rahmen zuzuweisen, um die Gesellschaft als solche jeder Veränderung zu entziehen."1)

Das gewerkschaftliche Verhalten in der KA ab 1970 ist deshalb von dem Bestreben bestimmt, durch bewußt distanzierte Mitarbeit weder in der Öffentlichkeit noch bei den eigenen Mitgliedern den Anschein zu erwecken, durch übermäßige Integration in das System und Kooperation mit der Regierung an der Erfüllung der gewerkschaftlichen Schutz- und Gestaltungsfunktion gehindert zu sein.

7.3 Lohnpolitische Wirkungen

Wie bereits gezeigt wurde, läßt sich die gewerkschaftliche Lohnpolitik seit 1967 in zwei unterschiedliche Verhaltensphasen trennen.²⁾ Die außergewöhnliche Zurückhaltung der Gewerkschaften bei den Tarifabschlüssen bis zum Herbst 1969 erklärt sich neben anderen Faktoren wie Regierungssympathie und Rezessionsangst hauptsächlich aus den Wirkungen, welche die Beteiligung an der KA auf die Gewerkschaften ausgeübt hat. Aber auch die aggressive Nominallohnpolitik, die seit Ende 1969 von den Gewerkschaften verfolgt wird, ist nicht nur Ausfluß des Basisdrucks, dem sich die Tarifkommissionen nach den wilden Streiks ausgesetzt sahen, sondern resultiert

1) Loderer, E., Gewerkschaften und Politik, a.a.O., S. 106

2) Vgl. Kap. 5.1.4, S. 192 ff.

ebenfalls von Faktoren, die sich durch die Mitarbeit in der KA ergeben haben.

Külp, der unter Zuhilfenahme von collective-bargaining-Theorien den Einfluß der KA auf das Verhalten der Tarifparteien untersucht¹⁾, zeigt einige sich aus den Modellen von Hicks und Ross ergebende, theoretisch mögliche Wirkungen der KA auf, die als Erklärung für das gewerkschaftliche Verhalten in der Lohnpolitik herangezogen werden können. Nach der Theorie von Hicks verfolgen die Gewerkschaften das Ziel der Einkommensmaximierung ihrer Mitglieder. Der gewerkschaftliche Verhandlungsspielraum wird dabei neben den eigenen finanziellen Möglichkeiten zur Organisation und zum Durchhalten eines Streiks hauptsächlich von der konjunkturalen Streikbereitschaft der Unternehmer bestimmt. Da die Gewerkschaften jedoch die kritische Verhandlungsgrenze der Arbeitgeber im voraus nicht kennen, d.h. die Rate der Lohnerhöhung, die diese unter keinen Umständen zu akzeptieren bereit sind, nützen sie entweder ihren Handlungsspielraum nicht voll aus, indem sie mit ihrem Abschluß unter dieser Zahl bleiben, oder sie sind bei Überschreiten dieser Linie zur Ausrufung eines Streiks um ihrer Glaubwürdigkeit willen gezwungen.

Da sich in der KA die Spitzenvertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gegenüber sitzen und dort ihre gegensätzliche Konjunktüreinschätzung in detaillierter Form zum Ausdruck bringen, können sich die Tarifparteien ein besseres Bild über die mögliche Verhandlungsbereitschaft ihres Gegners machen.

"Die vermehrte Kommunikation und Information aufgrund der K.A. bewirkt, daß sich die Gewerkschaften weniger oft über die Höhe der kritischen Verhandlungsgrenze täuschen, daß sie also die Verhandlungsgrenzen realistischer einschätzen und daß deshalb das Konfliktausmaß zurückgeht."2)

1) Vgl. Külp, B., Der Einfluß..., a.a.O., S. 53 ff.

2) Ebenda, S. 60

Die Aufklärungsfunktion der KA wurde stets von allen Teilnehmern besonders hervorgehoben. Auch nachdem sich die hochgesteckten Erwartungen der Gewerkschaften in bezug auf Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht erfüllt hatten, bezeichneten sie besonders diese Informationsfunktion der KA als positiv.¹⁾ Nach Külp verbessert die vermehrte Information die gewerkschaftliche Position im Lohnkampf, da sie - aufgrund des vermehrten Wissens - in der Lage sind, ihren Handlungsspielraum besser auszunutzen. Durch die größere Markttransparenz könnten die Gewerkschaften nämlich die gleichen Lohnforderungen mit geringerem Konfliktrisiko durchsetzen oder bei unverändertem Risiko höhere Lohnzuwächse erzielen und somit - zumindest kurzfristig - die Lohnquote erhöhen.²⁾

Die behauptete Positionsverbesserung der Gewerkschaften im Lohnkampf stößt in der Praxis jedoch auf gewisse Widersprüche. Denn bis Anfang 1970 wurde in der BRD eine relative Verschlechterung der Einkommenssituation der Arbeitnehmer nachgewiesen³⁾, der keine Verringerung des Konfliktausmaßes gegenüberstand, wie der Ausbruch der wilden Streiks 1969 deutlich machte. Hier übertrafen offenbar die negativen psychologischen Wirkungen der Orientierungsdaten die positiven Effekte des Informationsgewinnes, die Külp ebenfalls beachtet, wenn er sagt:

"Es ist zu vermuten, daß die K.A. die Möglichkeiten einer expansiven Lohnpolitik verringert, da die Öffentlichkeit darüber informiert wird, bis zu welcher Grenze Lohnsteigerungen als preisniveauneutral zu gelten haben."⁴⁾

So kommt auch eine Untersuchung von G. Perry in den USA zu dem Ergebnis, daß die dort seit 1962 existierenden Lohnleit-

1) Vgl. Henschel, R., Ein Mißbrauch muß verhindert werden, a.a.O., S. 30

2) Vgl. Külp, B., Der Einfluß..., a.a.O., S. 60

3) Vgl. Kap. 5.1.4, S. 194 ff.

4) Külp, B., Der Einfluß..., a.a.O., S. 61

linien eher konfliktverschärfend gewirkt haben, als dies nach der Hicks'schen Theorie anzunehmen gewesen wäre.¹⁾

In der zweiten lohnpolitischen Phase machte sich dagegen der Informationsgewinn der Gewerkschaften durch die KA deutlich bemerkbar. Die durch diese Veranstaltung den Gewerkschaften vermittelte bessere Einsicht in die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge, von der sich die Initiatoren der KA eine dämpfende Wirkung auf die Lohnforderungen der Gewerkschaften versprochen hatten, erwies sich allerdings als Bumerang. Denn mit der öffentlichen Diskussion von Einkommens- und Konjunkturpolitik im Zuge der KA wuchs auch das lohnpolitische Bewußtsein der Arbeitnehmerschaft. Durch diese Entwicklung, die sich ganz spürbar in erhöhter Streikbereitschaft der Arbeiter manifestierte, waren die Gewerkschaften gezwungen, eine aggressive Barlohnpolitik durchzuführen, um nach den wilden Streiks verlorenes Vertrauen bei ihren Mitgliedern wiederherzustellen und ihre Existenzberechtigung unter Beweis zu stellen.

"Daß diese Nominalloohnerhöhungen zum großen Teil durch anschließende Preissteigerungen kompensiert werden können, ist für die Position der Gewerkschaftsfunktionäre gegenüber ihren Mitgliedern von geringerer Bedeutung, da die Preissteigerungen von den Unternehmungen beschlossen und durchgeführt werden und sich so - zumindest vorübergründig - der Kontrolle der Gewerkschaften entziehen."²⁾

Da aber jede Nominallohnpolitik verteilungspolitisch weitgehend ineffizient ist, da die mit ihr erzielten spektakulären nominalen Einkommenserhöhungen in großem Maße durch die eintretenden Preissteigerungen zunichte gemacht werden, erscheint die aufgestellte These abermals fraglich. Denn:

"Das bedeutet ..., daß die K.A. - führt sie zur Empfehlung

1) Vgl. Külp, B., Der Einfluß..., a.a.O., S. 71

2) Ebenda, S. 72

von mehr oder weniger verbindlichen Lohnleitlinien - die Verteilungsposition der Arbeitnehmer eher verschlechtert als verbessert."1)

7.4 Funktionswandel der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften der meisten westlichen Industrieländer unterliegen z.Zt. einem tiefgreifenden Funktionswandel. Während diese Erscheinung an sich unbestritten ist, gehen die Meinungen über die sie verursachenden Faktoren weit auseinander.

So gelangen z.B. Galbraith und Mandel von entgegengesetzten Bezugspunkten ausgehend zu demselben Ergebnis, daß die Gewerkschaften in wichtigen Bereichen ihre traditionellen Funktionen verloren hätten.²⁾ Zwar kann die KA keinesfalls als alleiniger Faktor für einen zu beobachtenden Funktionswandel der westdeutschen Gewerkschaften betrachtet werden, zumal ein solcher schon vor Bestehen dieser Gesprächsrunde festzustellen war, aber dennoch gingen von der KA gewisse Wirkungen aus, die das Selbstverständnis und die Funktion mitverändert haben. Zur Beantwortung dieser Frage stellt z.B. J. Werner auf die ordnungspolitischen Aspekte ab, wenn er schreibt:

"Würde sich die Konzertierte Aktion als neue Form der wirtschaftspolitischen Willensbildung bewähren und somit als neue Institution der Wirtschaftspolitik durchsetzen, so wäre im Grundsatz ein Funktionswandel gegeben. Die Wirtschaftsverbände ... würden in eine Form der wirtschaftspolitischen Trägerschaft hineinwachsen, die ihnen gegenüber dem jetzigen Zustand zusätzliche Gestaltungsaufgaben bringen würde. ... Ein solcher Funktionswandel ist aber gerade nicht eingetreten."³⁾

1) Külp, B., Der Einfluß..., a.a.O., S. 73

2) Vgl. Weingart, P., Zukunft der Gewerkschaften oder Gewerkschaften der Zukunft?, in: GMH 1971, S. 226 ff.

3) Werner, J., a.a.O., S. 195

Legt man jedoch eine etwas weniger strenge Definition zugrunde, so läßt sich diese These nicht absolut befürworten. Nach Hirsch kann nämlich bereits dann von einem Funktionswandel gesprochen werden, wenn sich die Gewerkschaften nicht mehr darauf beschränken, in unmittelbarer Auseinandersetzung mit dem Gegner Widerstand gegen die politische oder wirtschaftliche Benachteiligung der Arbeitnehmer zu leisten, sondern versuchen, als Mitwirkende am Regierungsprozeß in wirtschaftliche, soziale und politische Abläufe einzugreifen.¹⁾ Diese Intention der Einflußnahme bzw. der Mitwirkung an politischen Entscheidungen besaßen die westdeutschen Gewerkschaften schon immer, da sie neben ihrer Schutzfunktion den Bereich der Gestaltungsfunktion als ihre gleichberechtigte Aufgabe betrachteten. Diese zweite Funktion hofften sie durch ihre Beteiligung an der KA stärker ausbauen zu können. Auch Vetter bestätigt ausdrücklich, daß die Gewerkschaften im Laufe dieser Entwicklung einen tiefgreifenden Funktionswandel²⁾ erfahren haben.

Galbraith spricht indes nicht nur von Funktionswandel, sondern von einer säkularen Tendenz des Funktionsverlustes:

"Es ist tatsächlich so, daß das Industriesystem die Gewerkschaftsbewegung jetzt weitgehend aufgesogen hat. Es hat einige der wichtigsten Funktionen dieser Bewegung aufgelöst; es hat ihren Handlungsspielraum stark eingeschränkt; es hat auch die noch verbleibenden Funktionen der Gewerkschaften größtenteils entsprechend den eigenen Erfordernissen umgeformt."³⁾

Allerdings weisen Gewerkschaftsvertreter mit Recht darauf hin, daß dem Verlust an traditionellen Schutzfunktionen durch die Einrichtungen des modernen Sozialstaates auf der anderen Seite ein Zuwachs neuer gewerkschaftlicher Betätigungsfelder

1) Vgl. Hirsch, J., a.a.O., S. 195

2) Vetter, O., Die Bedeutung..., a.a.O., S. 338

3) Galbraith, J., a.a.O., S. 315 f.

wie z.B. auf dem Gebiet der Mitbestimmung gegenüberstehe.¹⁾

Die KA stellte den Versuch dar, die Gewerkschaften in einem ihrer wichtigsten Aktionsfelder, nämlich in ihrem Recht, die Arbeitsbedingungen selbständig und unabhängig auszuhandeln, einzuschränken und sie von wichtigen Funktionen zu lösen, indem man die Tarifautonomie "auf ein gesamtwirtschaftlich vernünftiges Maß"²⁾ zu beschränken versuchte. Mit ihrer zurückhaltenden Lohnpolitik in der ersten Phase der KA befanden sich somit die Gewerkschaften in der akuten Gefahr, durch die Präfixierung der Lohnpolitik seitens der Regierung eine weitere Funktionseinbuße hinnehmen zu müssen. Die wilden Streiks machten die doppelseitige Gefahr deutlich, in welcher sich die Gewerkschaften befanden: Nicht nur der Staat versuchte, den Gewerkschaften wichtige Funktionen zu entziehen, sondern auch die Arbeiterschaft, die ihre Belange in die eigene Hand nahm und somit die Existenzberechtigung von Gewerkschaften schlechthin in Frage zu stellen drohte. Dieses Erlebnis dürfte für die Gewerkschaftsspitzen der Motor für die seit diesem Zeitpunkt betriebene aggressive Lohnpolitik sein. Nicht zu Unrecht wurde daraufhin die "Ineffizienz" dieser Veranstaltung beklagt, da von der KA kein mäßigender Einfluß mehr auf die gewerkschaftliche Lohnpolitik ausging.³⁾

Trotz dieses Versuchs der Gewerkschaften, sich nach außen hin wieder deutlicher als selbständiger Faktor im wirtschaftlichen und politischen Kräftefeld zu profilieren, war ihr Verhalten jedoch nicht frei von starken Einflüssen seitens der Regierung. So zeigt eine Analyse der Gewerkschaftstage 1971, daß sich unter der aktiven Einflußnahme der rechten

1) Vgl. Leminsky, G., Die Gewerkschaften in der Industriegesellschaft, a.a.O., S. 164

2) Kaspers, B. u.a., a.a.O., S. 39

3) Vgl. Jahresgutachten 1972/73, Tz 473

SPD-Führer in den Gewerkschaften der Prozeß der Aufgabe traditionell reformistischer Zielsetzungen weiter verstärkt und sich eine stärkere Hinwendung zum SPD-Kurs ergeben hat.¹⁾

"Eine wesentliche Ursache für den fortschreitenden Integrationskurs in den Gewerkschaften - gegenüber der offenen Konfrontation in Teilfragen zu Beginn der 60er Jahre - liegt in der verstärkten Einflußnahme der SPD."2)

Der betonteren Hinwendung der Gewerkschaften auf die Lohnpolitik seit 1970 steht eine größere Zurückhaltung in allgemeinpolitischen Fragen gegenüber. Sie treten seitdem nicht mehr so sehr als eigenständiger politischer Faktor auf, der in Opposition zur Regierung steht, sondern als integrierter Bestandteil des herrschenden politischen Systems.

"Das revolutionäre Sendungsbewußtsein klingt nicht einmal mehr an hohen Feiertagen, etwa am 1. Mai an. An seine Stelle tritt der sozialreformerische Eifer, der sich jedoch streng an die Spielregeln der Bundesrepublik hält."3)

Die sich abzeichnende, immer stärkere Integration der Gewerkschaften in das wirtschaftliche und politische System der BRD birgt jedoch die Gefahr in sich, daß der Aufgabe traditioneller gewerkschaftlicher Funktionen und Positionen auf der anderen Seite nicht immer adäquate neue Aktionsfelder gegenüberstehen, sodaß sich langfristig das gesellschaftliche Machtverhältnis zuungunsten der Gewerkschaften bzw. der Arbeitnehmer insgesamt verschieben könnte. Denn:

"Die vollintegrierte Gewerkschaft verliert mit dem Aufgeben ihrer gesellschaftskritischen Positionen und der daraus gewonnenen gesellschaftsverändernden Zielsetzung ihre gesellschaftliche Existenzgrundlage. Und das ist in der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation ... eine für die weitere Entwicklung und die demokratische Wirksamkeit der Gewerkschaften höchst reale unmittelbare Gefahr."4)

-
- 1) Vgl. Petschick, W., Einige Aspekte zur Gewerkschaftspolitik, in: Marxistische Blätter 1972, H. 1, S. 77 ff.
 - 2) Ebenda, S. 79
 - 3) Mühlbradt, W./Lutz, E., Der Zwang zur Sozialpartnerschaft, Darmstadt 1969, S. 149
 - 4) Opel, F., Gewerkschaften zwischen Integration und Evolution, in: Oertzen, P.v. (Hrsg.), Festschrift für Otto Brenner, Frankfurt 1967, S. 55

LITERATURVERZEICHNIS

1) Bücher und Dissertationen

- Abendroth, W. Die deutschen Gewerkschaften - Weg demokratischer Integration, Heidelberg 1954
- Adam, H. Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, WSI-Studien Nr. 21, Köln 1972, (Zitierweise: Die Konzertierte Aktion...)
- Beyme, K.v. Interessengruppen in der Demokratie, München 1970
- Brenner, O. Gewerkschaftliche Dynamik in unserer Zeit, Frankfurt 1966, (Zitierweise: Gewerkschaftliche Dynamik...)
- Briefs, G. Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus - Die Gewerkschaften am Scheideweg, München 1952
- Conert, H. Gewerkschaften heute - Ordnungsfaktor oder Gegenmacht?, Offenbach 1971
- Drewes, G. Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, Heidelberg 1958
- Eschenburg, Th. Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1963
- Feuchtmeyer, E. Gewerkschaften und Verfassungspolitik, Diss., Würzburg 1967
- Fiederle, X. Gewerkschaften und Demokratie, Diss., Freiburg 1969
- Galbraith, J. Die moderne Industriegesellschaft, München 1967
- Galperin, H. Die Stellung der Gewerkschaften im Staatsgefüge, Düsseldorf 1970
- Gorz, A. Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus, Frankfurt 1967
- Grebing, H. Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, 2. Aufl., München 1971
- Grosse, F. Gewerkschaften und soziale Neugestaltung, München 1951

- Himmelmann, G. Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, Berlin 1971
- Hirsch, J. Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, Stuttgart 1966
- Hirsch-Weber, W. Gewerkschaften in der Politik, Köln 1959
- Hondrich, K. Die Ideologien von Interessenverbänden, Berlin 1963
- Huffschmid, J. Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, 2. Aufl., Frankfurt 1969
- Institut für Marxistische Studien und Forschungen (Hrsg.) Die Septemberstreiks 1969, Köln 1969
- Kaspers, B./Kötz, O./Mathias, W. Ansätze zu einer quantitativen Theorie der Konzentrierten Aktion, Opladen 1973
- Limmer, H. Die deutsche Gewerkschaftsbewegung, München 1968
- Lohmar, U. Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963
- Marchal, H. Gesellschaftsbild und Selbstverständnis westdeutscher Gewerkschaften, Diss., Gießen 1970
- Mayer, E. Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften, Frankfurt 1973
- Möller, A. (Hrsg.) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Hannover 1969
- Mühlbradt, W./Lutz, E. Der Zwang zur Sozialpartnerschaft, Darmstadt 1969
- Müller, U. Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967
- Myrdal, G. Jenseits des Wohlfahrtsstaates, Stuttgart 1961
- Nell-Breuning, O.v. Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. III, Freiburg 1960
- Neyses, W. Die Beteiligung von Interessenverbänden an der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesregierung, Diss., Bochum 1968

- Nickel, W. Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, Köln 1974
- O.V. Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung, Stuttgart 1970
- Pirker, Th. Die blinde Macht - Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland, 2 Bde., München 1960
- Rosenberg, L. Entscheidungen für morgen, Gewerkschaftspolitik heute, Düsseldorf 1969, (Zitierweise: Entscheidungen...)
- Sachverständigenrat
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung Stabiles Geld - Stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65, Stuttgart 1964
- Stabilisierung ohne Stagnation. Jahresgutachten 1965/66, Stuttgart 1965
- Stabilität im Wachstum. Jahresgutachten 1967/68, Stuttgart 1967
- Alternativen Außenwirtschaftlicher Anpassung. Jahresgutachten 1968/69, Stuttgart 1968
- Im Sog des Booms. Jahresgutachten 1969/70, Stuttgart 1969
- Konjunktur im Umbruch. Jahresgutachten 1970/71, Stuttgart 1970
- Währung, Geldwert, Wettbewerb. Jahresgutachten 1971/72, Stuttgart 1971
- Gleicher Rang für den Geldwert. Jahresgutachten 1972/73, Stuttgart 1972
- Schiller, K. Preisstabilität durch Globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966
- Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kiel 1968, (Zitierweise: Konjunkturpolitik...)
- Schlecht, O. Konzertierte Aktion als Mittel der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968
- Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus, Tübingen 1968

- Schmidt, E. Ordnungsfaktor oder Gegenmacht - Die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt 1971
- Schubert, P.v. Antigewerkschaftliches Denken in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1967
- Schumann, M. u.a. Am Beispiel der Septemberstreiks - Anfang der Rekonstruktionsperiode der Arbeiterklasse, Frankfurt 1971
- Schumpeter, J. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950
- Seeberger, H. Zur Analyse von Autoritätsstrukturen in deutschen Gewerkschaften, Diss., Erlangen 1969
- Seidenfus, H. Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, Köln 1962
- Seitenzahl, R. Einkommenspolitik durch Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Köln 1974
- Stolz, O. Die Gewerkschaften in der Sackgasse, München 1959
- Triesch, G. Die Macht der Funktionäre, Düsseldorf 1956
- Weber, W. Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, Berlin 1965
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung - Gutachten vom 3.6.1956 und 8.7.1956

2) Aufsätze in Sammelwerken

- Bergmann, J. Neues Lohnbewußtsein und Septemberstreiks, in: Jacobi, O. u.a. (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf - Kritisches Jahrbuch '72, Frankfurt 1972, S. 171 - 180
- Biedenkopf, K. Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Strukturelemente der modernen Demokratie, in: Duvernell, H., Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, Berlin 1968, S. 199 - 211, (Zitierweise: Koalitionsfreiheit...)

- Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19, 1968, S. 308 - 331, (Zitierweise: Ordnungspolitische Probleme...)
- Cassel, D. Die Konzertierte Aktion: Instrument einer rationalen Stabilisierungspolitik?, in: Cassel, D. u.a. (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 251 - 273
- Christmann, A. Die Gewerkschaften in der industriellen Gesellschaft, in: Ortlieb, H. (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1960, Tübingen 1960, S. 125 - 136
- Hensche, D. Gewerkschaften in der deutschen Bundesrepublik heute, in: Gmoser, R. (Hrsg.), Die Gewerkschaft auf dem Wege zum Jahre 2000, Wien 1971, S. 89 - 110
- Henschel, R. Orientierungsdaten einer zeitgemäßen Lohnpolitik, in: Lenz, F./Föhl, C./Köhler, C. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, Berlin 1968, S. 319 - 332
- Hoppmann, E. Konzertierte Aktion und der "Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung", in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971, S. 265 - 313
- Klaus, J. Die Konzertierte Aktion als Instrument der neuen Wirtschaftspolitik, in: Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 67, Berlin 1972, S. 11 - 51
- Külp, B. Der Einfluß der Konzertierten Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner, in: Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 67, Berlin 1972, S. 53 - 77
- Markmann, H. Wirtschaftliche Bestimmungsgründe der Lohnbildung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 51, Berlin 1969, S. 756 - 776

- Molsberger, J. Zwischenbilanz der konzertierten Aktion,
in: Böhm, F. u.a. (Hrsg.), ORDO - Jahrbuch
für die Ordnung von Wirtschaft und Gesell-
schaft, Bd. 21, 1970, S.167-191
- Opel, F. Gewerkschaften zwischen Integration und
Evolution, in: Oertzen, P.v. (Hrsg.), Fest-
schrift für Otto Brenner, Frankfurt 1967,
S.51-61
- Risse, H. Die Gewerkschaften als Interessenverband,
in: Horné, A. (Hrsg.), Zwischen Stillstand
und Bewegung, Frankfurt 1965, S.65-77
- Rupp, H. Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechts-
staatliche Demokratie, in: Hoppmann, E.
(Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Bei-
träge zu einem Experiment, Frankfurt 1971,
S.1-18
- Schiller, K. Reden zur Wirtschaftspolitik, hrsg. von der
Pressestelle des Bundesministeriums für
Wirtschaft, o.O., o.J.:
- Absage an die negative Lohnpolitik - Erfolg
der Konzertierten Aktion, Bd. 2, S.39-55
 - An die Arbeitnehmer, Bd. 5, S.65-76
 - Auf dem Weg zur Normalisierung, Bd. 8, S.
71-83
 - Aus dem Keller in die bel étage, Bd. 4, S.
75-89
 - Der Unternehmer trägt gesellschaftliche Ver-
antwortung, Bd. 9, S.65-73
 - Die Gans und die goldenen Eier, Bd. 1,
S. 81-91
 - Die Pferde müssen wieder saufen!, Bd. 1,
S. 25-37
 - Eröffnungsbilanz für den Aufschwung, Bd. 4,
S. 9-25
 - Gewerkschaften als Verbündete der Wirt-
schaftspolitik, Bd. 4, S.115-143
 - Im Kreis der Kardinäle der Marktwirtschaft,
Bd. 6, S.161-182

- Nach 160 Tagen, Bd. 1, S.95-108
- Wirtschaftspolitische Zwischenbilanz, Bd. 4, S. 203-217
- Schmidt, E. IG Metall 1966 - 1972. Von der Opposition zur Kooperation, in: Jacobi, O. u.a. (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf - Kritisches Jahrbuch '72, Frankfurt 1972, S. 62-76
- Tuchtfeldt, E. Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971, S. 21-68
- Vitt, W. Gewerkschaften als Opposition, in: Glaser, H./Stahl, K.-H. (Hrsg.), Opposition in der Bundesrepublik, Freiburg 1968, S. 58-65
- Watrin, Ch. Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971, S.201-228
- Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Utz, A./Streithofen, H. (Hrsg.), Demokratie und Mitbestimmung, Stuttgart 1970, S.124-147
- Weber, H. Solidarität in der Wirtschaft? Die konzertierte Aktion und ihre Probleme, in: Rendtorff, T./Rich, A. (Hrsg.), Humane Gesellschaft, Zürich 1970, S. 275-288
- Weber, W. Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, in: Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle, Göttingen 1961, S. 239-261
- Werner, J. Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion? in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971, S. 179-199

3) Aufsätze in Zeitschriften und Zeitungen

- Adam, H. Konzertierte Aktion, Konzeptionen, gesellschaftstheoretischer Hintergrund und Grenzen eines neuen Stabilisierungsinstruments, in: WWI-Mitteilungen 1971, S. 201-208, (Zitierweise: Konzertierte Aktion, Konzeptionen...)
- Soziale Symmetrie - Probleme einer Operationalisierung und politische Konsequenzen, in: WWI-Mitteilungen 1971, S. 27-31, (Zitierweise: Soziale Symmetrie...)
- Bergdoll, U. Der DGB attackiert die Koalition, in: Süddeutsche Zeitung vom 20./21.10.1973, S. 7
- Beyfuß, J. Konzertierte Aktion - Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen - Stand Sommer 1972, Berichte des Deutschen Instituts zur Wirtschaftspolitik 1972, H. 6
- Biedenkopf, K. Konzertierte Aktion und Marktwirtschaft, in: Die politische Meinung 1970, H. 1, S. 96-101
- Marktmacht ist die Eintrittskarte der Entscheider, in: Der Volkswirt 1968, H. 31, S. 25, (Zitierweise: Marktmacht...)
- Rechtsfragen der konzertierten Aktion, in: Der Betriebs-Berater 1968, S. 1005-1011, (Zitierweise: Rechtsfragen...)
- Bilstein, H. Innergewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel, in: GMH 1970, S. 341-349
- Böhm, W. Willensbildung im parlamentarischen und vorparlamentarischen Raum aus gewerkschaftlicher Sicht, in: GMH 1974, S. 249-255
- Braun, W. Karl Schillers Einkommenspolitik der leichten Hand, in: Industriekurier vom 19.12.1968, S. 4
- Brenner, O. Die Konzertierte Aktion ist kein Komplott, in: Die Quelle 1971, S. 385
- Die Politik der Gewerkschaften nach dem 8. ordentlichen Bundeskongreß des DGB, in: DNG 1969, S. 298-302, (Zitierweise: Die Politik...)

- Die Unabhängigkeit und Einheit der Gewerkschaften, in: DNG 1958, S. 329-332
- Gesellschaftsreform als gewerkschaftliche Aufgabe, in: Der Gewerkschafter 1971, H.10a
- Gewerkschaften und konzertierte Aktion, in: Der Gewerkschafter 1967, S. 122-123
- Strategie und Taktik der Gewerkschaften im gegenwärtigen Stadium der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Frankfurter Hefte 1968, S. 751-755
- Vom kaiserlichen Erlass zum Stabilitätsgesetz - Wirtschaftspolitik für wen?, in: Frankfurter Hefte 1967, S. 814-818
- Bretschneider, J. Lohnpolitik und Konzertierte Aktion - Der Standpunkt der Arbeitgeberverbände, in: GMH 1969, S. 329-337
- Christmann, A. Einkommenspolitik - Probleme und Aufgaben, in: WWI-Mitteilungen 1969, S. 124-129
- Lohn- und Tarifpolitik im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, in: GMH 1969, S. 271-279
- Diehl-Thiele, P. "Eine Macht sein, ohne verrückt zu spielen", in: Süddeutsche Zeitung vom 9.9.1974, S. 3
- Dreher, K. Ein Bonner Gewerkschaftskabinett, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.5.1974, S. 4
- Ehrenberg, H. Eine neue Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, in: GMH 1967, S. 101-104
- Zum Verhältnis SPD - Gewerkschaften, in: DNG 1968, Sonderheft März, S. 21-25
- Eichler, W. Schiller-Konzert: Neue Musik?, in: d a g 1968, S. 387
- .. Tarifaufonomie und Orientierungshilfen, in: d a g 1966, S. 659
- Farthmann, F. Gewerkschafter und Parlamentarier: Loyalitätskonflikt unvermeidbar?, in: GMH 1974, S. 248-249
- Fossil, A. Gewerkschaften und politische Wahlen, in: Die Quelle 1949, S. 289-291

- Friedl, G. Deutscher Gewerkschaftsbund nach 20 Jahren: Gesellschaftlich integriert, in: Die Weltwoche Zürich vom 23.5.1969, S. 21-23
- Gleitze, B. Die Rolle der Gewerkschaften als Faktoren des Wirtschaftslebens, in: WWI-Mitteilungen 1962, S. 154-157
- Gördel, K./
Schöpf, M. Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt 1968, H. 31, S. 23-26
- Grüter, H. Wirtschaftspolitik hinter verschlossenen Türen, in: Die Aussprache 1968, S. 283-288
- Gutowski, A. Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen des DGB in neoliberaler Sicht, in: GMH 1966, S. 331-342
- Helbing, H. Gewerkschaften auf dem Prüfstand, in: GMH 1967, S. 669-678
- Hennig, E. Zur Kritik der Konzertierten Aktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1970, S. 508-518
- Henschel, R. Einkommensumverteilung - Hoffnung oder Utopie?, in: GMH 1971, S. 713-717
- Ein Mißbrauch muß verhindert werden, in: Der Volkswirt 1969, H. 27, S. 30
- Gewerkschaften am Scheideweg, in: GMH 1969, S. 215-220
- Konzertierte Aktion - Autonomie und Planung, in: GMH 1967, S. 200-206, (Zitierweise: Konzertierte Aktion...)
- Stabilisierungsgesetz und Grundsatzprogramm, in: Die Quelle 1967, S. 105-107, (Zitierweise: Stabilisierungsgesetz...)
- Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Zielprojektionen der Bundesregierung und des DGB, in: GMH 1970, S. 727-730, (Zitierweise: Unterschiede...)
- Was sind Orientierungsdaten?, in: Die Quelle 1967, S. 53-54
- Hinz, E. Gewerkschaftspolitik in der gegenwärtigen Konjunkturphase, in: Marxistische Blätter 1967, H. 2, S. 12-16

- Hirche, K. Gewerkschafter im Siebten Deutschen Bundes-
tag, in: GMH 1973, S. 83-90
- Hoffmann, R. Die Ursachen der spontanen Streiks, in:
Gewerkschaftliche Umschau 1970, H. 1/2, S.7
- Hoppmann, E. Konzertierte Aktion als Instrument der Glo-
balsteuerung, in: WiSt 1972, S. 7-12
- Huffschmid, J. Karl Schillers Konzertierte Aktion, in:
Blätter für deutsche und internationale Po-
litik 1967, S. 442-454
- Klaus, J. Die Abstimmung verbessern, in: Der Volks-
wirt 1969, H. 25, S. 30-31
- Konzeption für die Zukunft, in: Der Volks-
wirt 1969, H. 3, S. 28-30
- Krüger, P. Zur gesellschaftspolitischen Aufgabe der
Gewerkschaften, in: Marxistische Blätter
1965, H. 2, S. 51-53
- Külp, B. Zur Frage der Effizienz von Lohnleitlinien,
in: WiSt 1972, S. 93-97
- Leber, G. Die Gewerkschaften in der demokratischen
Gesellschaft, in: DNG 1961, S. 355-361
- Lehlbach, J. Sozialdemokratische Gewerkschafter, in:
Der Gewerkschafter 1967, S. 431
- Staat, Parteien und Gewerkschaften, in:
GMH 1972, S. 265-272
- Leminsky, G. Die Gewerkschaften in der Industriegesell-
schaft, in: WWI-Mitteilungen 1969,
S. 162-166
- Gewerkschaftsreform und gesellschaftlicher
Wandel, in: GMH 1971, S. 194-201
- Loderer, E. Gewerkschaften und Politik, in: Frankfur-
ter Hefte 1973, S. 104-108
- Mandel, E. Systemkonforme Gewerkschaften?, in: GMH
1970, S. 359-369
- Markmann, H. Gewerkschaften und Wirtschaftsplanung, in:
Gewerkschaftliche Umschau 1967, H. 9,
S. 185-187

- Mathias, W. Die Konzertierte Aktion - ein einkommenspolitisches Experiment?, in: Zeitschrift für Sozialreform 1971, S. 65-81 und 143-154
- Möller, H. Konzertierte Aktion und Globalsteuerung, in: Kyklos 1970, S. 705-719
- Mühlbradt, W. Im Konzert ging es besser, in: Wirtschaftsdienst 1969, S. 425-427
- o.V. Bonn: Orientierungsdaten sind gültig, in: Süddeutsche Zeitung vom 13.3.1971, S. 23
- Debattierklub am Ende?, in: Wirtschaftswoche 1972, H. 32, S. 21-24
- Der Einfluß der Gewerkschaften im überbetrieblichen Bereich, Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen 1969, H. 6
- Ein neues Sprachrohr für die Genossen von der Werkbank, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.6.1973, S. 10
- Gewerkschaften im Lohnkampf, in: Der Spiegel 1970, H. 45, S. 34-52
- Gibt es ein "Mitbestimmungsbewußtsein" der Montanbelegschaften?, in: GMH 1962, S. 540-545
- Interview mit dem Fraktionsvorsitzenden der SPD im Bundestag, Helmut Schmidt, in: Der Gewerkschafter 1967, S. 292-295
- Interview mit K. Hauenschild, in: Wirtschaftswoche 1971, H. 23, S. 16-21
- Interview mit Otto Brenner, in: Wirtschaftswoche 1971, H. 19, S. 25-31
- Interview mit W. Hansen, in: Der Volkswirt 1969, H. 20, S. 19-24
- Konzertierte Aktion schränkt Tarifautonomie ein - Interview mit Dr. W. Eichler, in: Wirtschaftsdienst 1967, S. 174-178
- Schlechter als von Schlecht, in: Wirtschaftswoche 1974, H. 28, S. 10-15

- Stabilitätspakt zwischen SPD und DGB, in: Wirtschaftswoche 1972, H. 10, S. 10-15
- Umfrage: Gewerkschaften haben den stärksten Einfluß, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.11.73, S. 9
- Was will der DGB? Ein Gespräch mit H.-O. Vetter, in: Wirtschaftsdienst 1972, S. 571-576
- Wie regierungstreu sind die Gewerkschaften?, in: Wirtschaftswoche 1972, H. 50, S. 12
- Zum Verhältnis SPD/DGB, in: Wirtschaftswoche 1973, H. 50, S. 18
- Pehl, G. Preisanstieg dämpfen, aber Konjunkturrückschlag vermeiden, in: GMH 1970, S. 148-154
- Peschel, P. Konzertierte Aktion und Mitbestimmung, in: GMH 1971, S. 625-627
- Petschick, W. Einige Aspekte zur Gewerkschaftspolitik, in: Marxistische Blätter 1972, H. 1, S. 77-83
- Schäfer, H. Gedanken zum Standort der DGB-Gewerkschaften, in: Marxistische Blätter 1969, H. 1, S. 1-8
- Gewerkschaftspolitik heute, in: Marxistische Blätter 1968, H. 2, S. 19-25
- Schiller, K. Sicherheit und sozialer Fortschritt durch dynamische Wirtschaftspolitik, in: Tatsachen - Argumente Nr. 267, hrsg. vom Vorstand der SPD, S. 1-23
- Schmidt, A. Rollenkonflikte eines Gewerkschafters im politischen System der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1974, H.1, S. 24-27
- Schmidt, H. Zwischenbilanz, in: Vorwärts vom 15.7.1971, Beilage
- Schmollinger, H. Arbeiter, Angestellte und Beamte in Parteien der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1974, H. 1, S. 58-90
- Sperner, R. Plattform der Vernunft, in: Der Volkswirt 1967, S. 1580-1581

- Sweerts-Sporck, P. Die Konzertierte Aktion ist tot, in: Der Volkswirt 1970, H. 36, S. 37-40
- Was sollen die Gewerkschaften tun?, in: Der Volkswirt 1970, H. 29, S. 8
- Tacke, B. Gewerkschaftliche Vorstellungen zur Tarifpolitik im Rahmen der Konzertierten Aktion, in: GMH 1969, S. 259-265
- Thorm, W. Wilde Streiks treffen die Gewerkschaften, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.9.1969, S. 1
- Tietmeyer, H. "Konzertierte Aktion" - Konzept, Praxis und Erfahrungen, in: Kredit und Kapital 1969, H. 2, S. 179-198
- Vetter, O. DGB und politische Parteien, in: GMH 1974, S. 201-205
- Die Bedeutung des DGB-Grundsatzprogramms für die Politik der deutschen Gewerkschaftsbewegung, in: GMH 1970, S. 330-340, (Zitierweise: Die Bedeutung...)
- Wo stehen heute die Gewerkschaften?, in: Die Quelle 1970, S. 395-397
- Vilmar, F. Thesen zum parteipolitischen Engagement der Gewerkschaften, in: GMH 1967, S. 734-743
- Weingart, P. Zukunft der Gewerkschaften oder Gewerkschaften der Zukunft?, in: GMH 1971, S. 226-238
- Wiley, R. Die Wirkung wirtschaftlichen Wandels auf den Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften, in: GMH 1971, S. 83-87
- Witt, G. Gegen Konzertierte Aktion, in: Vorwärts vom 13.9.1973, S. 11

4) Sonstige Quellen:

- BDA (Hrsg.) Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1967, Bergisch-Gladbach o.J.
- Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1968, Bergisch-Gladbach o.J.
- Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1971, Bergisch-Gladbach o.J.
- BDI (Hrsg.) Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie 1966/67, o.O., o.J.
- Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie 1967/68, o.O., o.J.
- Biedenkopf, K. Wirtschaftsordnung ist Rechtsordnung, in: Protokolle des Wirtschaftstages der CDU/CSU 1969, o.O., o.J.
- Böckler, H. Die Aufgaben der deutschen Gewerkschaften in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, in: DGB (Hrsg.), Protokoll - Gründungskongreß München 1949, S. 184-205
- BSE Protokoll des 6. Ordentlichen Gewerkschaftstages Berlin 1963
- Protokoll des 7. Ordentlichen Gewerkschaftstages Bremen 1966
- Satzung der BSE von 1955
- Satzung der BSE von 1957
- Bundestags-Drucksachen Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966 des Sachverständigenrats, Bundestags-Drucksache V/1313
- Jahreswirtschaftsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache V/2511
- Jahreswirtschaftsbericht 1969 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache V/3786
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, 80. Sitzung am 13.12.1966, S. V/3656

- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, 95. Sitzung am 17.12.1967, S. V/4330
- Deutsche Bundesbank Monatsberichte der Deutschen Bundesbank Februar 1968
- Monatsberichte der Deutschen Bundesbank März 1969
- Deutsches Industrieinstitut Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen
- DGB-Bundesvorstand Erläuterungen zur DGB-Zielprojektion, o.O. 1971
- Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des DGB 1965 - 1968, Bochum o.J.
- Grundsatzprogramm des DGB von 1963, Düsseldorf 1969
- Informationsdienst Gewerkschaftspresse Nr. 231 vom 27.12.1966
- KA-Protokolle des DGB (unveröffentlicht)
- Mitbestimmung der Arbeitnehmer - Ein Leitfaden, Düsseldorf 1968
- Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich, in: GMH 1971, S. 569-575
- Protokoll - Gründungskongreß München 1949
- Protokoll - 4. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg 1956
- Protokoll - 5. Ordentlicher Bundeskongreß Stuttgart 1959
- Protokoll - 8. Ordentlicher Bundeskongreß München 1969
- Protokoll - 2. Außerordentlicher Bundeskongreß Düsseldorf 1963
- Protokoll - 3. Außerordentlicher Bundeskongreß Düsseldorf 1971
- Satzung des DGB von 1949
- Satzung des DGB von 1971

DGB, Landesbereich Hessen	Gewerkschaft als Lebenselement der modernen Gesellschaft, o.O. o.J.
Frankfurter Rundschau	Frankfurter Rundschau vom 1.6.1967
IG Druck und Papier	Geschäftsbericht 1968 - 1971 der IG Druck und Papier o.O. o.J.
IG Metall	Protokoll des 5. Ordentlichen Gewerkschaftstages Nürnberg 1958
-	Protokoll des 6. Ordentlichen Gewerkschaftstages Berlin 1960
-	Protokoll des 9. Ordentlichen Gewerkschaftstages München 1968
-	Satzung der IGM von 1954
-	Satzung der IGM von 1956
NGG	Protokoll - 6. Ordentlicher Gewerkschaftstag Berlin 1970
Rosenberg, L.	Die Gewerkschaften im demokratischen Staat, (Broschüre), Düsseldorf 1963
-	Wirtschaftspolitik als Aufgabe, (Broschüre), Düsseldorf o.J.
SPD	Grundsatzprogramm der SPD, Bonn 1959
Wehner, H.	Rede auf der Bundeskonferenz der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen der SPD 1973 in Duisburg, Vervielfältigtes Manuskript
Wirtschaftsrat der CDU (Hrsg.)	Gewerkschaften in Zahlen, o.O. 1973

Abkürzungsverzeichnis

BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSE	Industrie-Gewerkschaft Bau, Steine, Erden
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
dag	der arbeitgeber
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DBB	Deutscher Beamtenbund
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DNG	Die Neue Gesellschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
FH	Frankfurter Hefte
GG	Grundgesetz
GHK	Gewerkschaft Holz und Kunststoff
GMH	Gewerkschaftliche Monatshefte
IG	Industrie-Gewerkschaft
IGM	Industrie-Gewerkschaft Metall
KA	Konzertierte Aktion
Mio.	Millionen
NGG	Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
StabWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967
Tz	Textziffer
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift)
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB
WWI	Wirtschaftswissenschaftliches Institut des DGB
ZHD	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, daß ich die vorliegende Arbeit selbständig angefertigt habe; die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

München, den 15. Oktober 1974

L e b e n s l a u f

Geburtsdatum u. ort: 22. Februar 1946 in Erlangen

Eltern: Peter Zink, Konstrukteur
Erna Zink, geb. Hartmann

Schulbildung: 1952 - 1957 Volksschule in Erlangen
1957 - 1966 Gymnasium Fridericianum in Erlangen

Universitätsausbildung: WS 1966/67 Chemie in Erlangen-Nürnberg
SS 1967 - SS 1968 Volkswirtschaft und Politische Wissenschaft in Erlangen-Nürnberg
WS 1968/69 - WS 1971/72 Fortsetzung des Studiums in München

Abschluß: Diplomprüfung für Volkswirte am
4. Juli 1972 in München



